

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA PRÁVA

Postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek
The Procedure of Ordering Party in Placing Public Orders

Student: Bc. Lukáš Zbořil

Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Damian Czudek

Ostrava 2014

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra práva

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Lukáš Zbořil**
Studijní program: N6208 Ekonomika a management
Studijní obor: 6208T011 Ekonomika a právo v podnikání
Téma: **Postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek**
The Procedure of Ordering Party in Placing Public Orders

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Podstata, základní pojmy a právní úprava veřejných zakázek
3. Zadávání veřejných zakázek
4. Jednotlivá zadávací řízení a jejich průběh
5. Vyhodnocení stavu veřejných zakázek v České republice za posledních několik let
6. Náměty de lege ferenda
7. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. *Veřejné zakázky ve stavebnictví*. 2. vyd. Praha: Linde, 2011. 423 s. ISBN 978-80-7201-843-7.

JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s. ISBN 978-80-7179-222-2.

JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 978-80-7179-575-9.

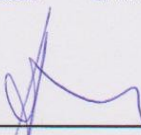
Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

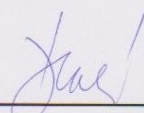
Vedoucí diplomové práce: **Mgr. Damian Czudek**

Datum zadání: 22.11.2013

Datum odevzdání: 25.04.2014

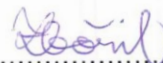



JUDr. Bohuslav Halfar
vedoucí katedry


prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

„Místopřísežně prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci vypracoval samostatně a uvedl jsem veškerou použitou literaturu a další prameny.“

V Ostravě dne24.4.2014.....



.....
Bc. Lukáš Zbořil

OBSAH

1. ÚVOD	1
2. PODSTATA, ZÁKLADNÍ POJMY A PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK	3
2.1 Historický vývoj právní úpravy	3
2.2 Současná právní úprava.....	5
2.3 Pojem veřejná zakázka	8
2.4 Zadavatel veřejné zakázky.....	10
2.4.1 Veřejný zadavatel	10
2.4.2 Dotovaný zadavatel	11
2.4.3 Sektorový zadavatel	12
2.4.4 Centrální zadavatel	13
2.5 Dodavatel veřejné zakázky	14
2.6 Zásady veřejného zadávání.....	15
2.7 Druhy veřejných zakázek.....	17
2.7.1 Veřejné zakázky dle jejich předmětu.....	17
2.7.2 Veřejné zakázky dle výše jejich předpokládané hodnoty	19
3. ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK.....	22
3.1 Zadávací řízení a jeho zahájení	22
3.2 Lhůty v zadávacím řízení.....	25
3.2.1 Lhůty stanovené zákonem pro veřejného zadavatele.....	26
3.2.2 Lhůty stanovené zákonem pro sektorového zadavatele.....	27
3.2.3 Počátek běhu lhůty	28
3.2.4 Zadávací lhůta.....	28
3.3 Zadávací dokumentace.....	29
3.3.1 Specifikace technických podmínek.....	31
3.3.2 Poskytování zadávací dokumentace	31
3.4 Požadavky zadavatele na kvalifikaci	33
3.4.1 Požadavky veřejného zadavatele.....	33
3.4.2 Požadavky sektorového zadavatele	35
3.5 Obsah a podání nabídky	36
3.6 Otevírání obálek s nabídkami	37
3.7 Posouzení a hodnocení nabídek	39
3.7.1 Hodnotící komise.....	39
3.7.2 Posouzení nabídek.....	40
3.7.3 Hodnotící kritéria.....	41
3.7.4 Hodnocení nabídek.....	42

3.8 Ukončení zadávacího řízení	43
3.8.1 Výběr nejvhodnější nabídky a uzavření smlouvy	43
3.8.2 Zrušení zadávacího řízení	44
4. JEDNOTLIVÁ ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ A JEJICH PRŮBĚH	45
4.1 Otevřené řízení	45
4.2 Užší řízení	47
4.3 Jednací řízení s uveřejněním	48
4.4 Jednací řízení bez uveřejnění	50
4.5 Soutěžní dialog	52
4.6 Zjednodušené podlimitní řízení	54
5. VYHODNOCENÍ STAVU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČESKÉ REPUBLICE ZA POSLEDNÍCH NĚKOLIK LET	56
5.1 Velikost trhu veřejných zakázek	56
5.2 Trh veřejných zakázek podle druhu zadavatele	57
5.3 Trh veřejných zakázek podle předmětu zakázky	60
5.4 Trh veřejných zakázek podle druhu zadávacího řízení	62
5.5 Elektronizace veřejných zakázek	64
5.6 Korupce ve veřejných zakázkách	64
5.7 Nejčastější pochybení zadavatelů podle ÚOHS	66
6. NÁMĚTY DE LEGE FERENDA	69
7. ZÁVĚR	74
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	76
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	78
SEZNAM TABULEK A GRAFŮ	78
PROHLÁŠENÍ O VYUŽITÍ VÝSLEDKŮ DIPLOMOVÉ PRÁCE	

1. ÚVOD

Oblast veřejných zakázek je v současné době velmi aktuálním a diskutovaným tématem jak mezi odborníky a zainteresovanými stranami, tak i mezi širokou veřejností. Je tomu tak z toho důvodu, že účelem zadávání veřejných zakázek je efektivní vynakládání veřejných prostředků, k němuž ne vždy dochází. Veřejné zakázky sice nejsou jedinou možností, kterou dochází k alokaci veřejných zdrojů, jsou však oblastí velice významnou, neboť ve vyspělých ekonomikách se podílejí na celkových výdajích veřejných rozpočtů až jednou pětinou.¹ Právní úpravu uvedené oblasti je tedy třeba pokládat za nanejvýš důležitou a potřebnou, protože pouze při správné aplikaci zákona budou peníze daňových poplatníků vynaloženy transparentně a efektivně.

Základním právním předpisem upravujícím problematiku veřejných zakázek je zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je v rámci snah o zjednodušení a zprůhlednění celého systému zadávání veřejných zakázek předmětem častých legislativních změn, které nezřídka i velmi podstatným způsobem mění dosavadní zákonnou úpravu. To se v praxi často projevuje nedostatečnou znalostí účinné zákonné úpravy, čímž vzniká prostor pro korupční praktiky nebo plýtvání s veřejnými prostředky v důsledku nevhodné aplikace zákona. Důležité je tedy najít určitý soulad mezi změnami právní úpravy a informovaností všech subjektů, kterých se veřejné zadávání dotýká.

Cílem teoretické části práce je srozumitelně popsat postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek, k čemuž bude využita metoda analýzy právního stavu *de lege lata*. V praktické rovině je pak cílem práce zhodnotit současný stav veřejných zakázek a na základě syntézy dosažených poznatků vyvodit možné návrhy a doporučení *de lege ferenda*.

Diplomová práce je rozdělena do pěti stěžejních kapitol. První kapitola se zabývá historickým vývojem právní úpravy veřejných zakázek až do dnešní podoby. Dále se věnuje základním pojmům, jež se týkají veřejných zakázek, a které jsou nezbytné pro pochopení dané problematiky. Následně tato kapitola charakterizuje

¹ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek v praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. str. 29

hlavní zásady veřejného zadávání a pojednává o jednotlivých druzích veřejných zakázek.

Druhá kapitola charakterizuje obecný postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Tento proces se nazývá zadávací řízení a jeho účelem je výběr nejvhodnější nabídky a uzavření smlouvy s dodavatelem veřejné zakázky.

Jelikož se jednotlivé veřejné zakázky od sebe liší a nelze při jejich zadávání postupovat vždy stejným způsobem, je zákonem stanoveno několik variant zadávacího řízení. Jednotlivým druhům zadávacích řízení a jejich průběhu se věnuje třetí kapitola.

Čtvrtá kapitola se zaměřuje na vyhodnocení stavu veřejných zakázek v České republice v posledních několika letech, k čemuž mají dopomoci rovněž různé statistické indikátory.

Závěrečná pátá kapitola identifikuje hlavní problémy, s nimiž se český trh veřejných zakázek potýká, a zároveň přináší náměty na zlepšení současné situace.

2. PODSTATA, ZÁKLADNÍ POJMY A PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Cílem této kapitoly je vymezit historický vývoj právní úpravy veřejných zakázek vedoucí až k současné právní úpravě. Dále se tato kapitola věnuje základním pojmům uvedeným v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, jako je veřejná zakázka, zadavatel, dodavatel a zásadám veřejného zadávání. V závěru kapitoly jsou vymezeny jednotlivé druhy veřejných zakázek členěné podle jejich předmětu a dle jejich předpokládané hodnoty.

2.1 Historický vývoj právní úpravy

Vzhledem k tomu, že veřejné zakázky vždy dosahovaly velkého významu pro fungování ekonomiky, bylo již v poměrně dávné minulosti přistoupeno k jejich regulaci. Hlavním účelem regulace bylo stanovení jasných a transparentních pravidel pro nakládání s veřejnými prostředky. První pokusy o právní úpravu v této oblasti lze vysledovat na území Francie a Rakouska v 16. století.² Jak je z výše uvedeného patrné, úprava veřejných zakázek má v historii dlouhou tradici.

Po roce 1918 nově vzniklá Československá republika přistoupila k přijetí právní úpravy, která byla na svoji dobu velice moderní a pokroková. Jednalo se o nařízení vlády Československé č. 667/1920 Sb., o zadávání státních dodávek a prací (tzv. zadávací řád).³ Zadávací řád měl zajistit účelné a efektivnější hospodaření s veřejnými zdroji, kvalitní provedení zakázek a zároveň zamezit korupčnímu jednání. V první části zadávacího řádu byla vymezena působnost tohoto nařízení negativním způsobem (taxativním výčtem výluk z jeho působnosti). Druhá část upravovala tři hlavní způsoby, kterými byly zakázky zadávány – veřejná soutěž, omezená soutěž, zadání z volné ruky.⁴ Při současném hodnocení zadávacího řádu se tento řád jeví jako nadčasový, neboť celá řada jeho institutů našla pouze s malými změnami uplatnění v právních úpravách zadávání veřejných zakázek přijatých po roce 1989.

Po roce 1948 v období socialismu potřeba úpravy veřejných zakázek zanikla díky postupnému zestátnění ekonomiky a existenci centrálně plánovaného hospodářství namísto tržního hospodářství. Zadávací řád ještě po tomto roce

² KRENK, Michal. *Zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Galén, 2005. str. 19

³ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. str. 3

⁴ KRENK, Michal. *Zadávání veřejných zakázek*. str. 20 - 21

krátkodobě přetrvával, avšak v roce 1950 byl definitivně zrušen zákonem č. 99/1950 Sb., o hospodářských smlouvách a státní arbitráži.⁵ Veřejné zakázky byly za těchto podmínek přidělovány státním podnikům s monopolním postavením na základě pevně stanoveného hospodářského plánu a za pevně stanovené ceny. Určité malé výjimky přineslo pozdější přijetí hospodářského zákoníku, který upravoval veřejnou soutěž, užší soutěž a veřejný příslib. Jednalo se však o výjimky zcela nepodstatné a tento stav přetrvával až do roku 1989.

Po pádu komunistického režimu v roce 1989 došlo ke změně centrálně řízené ekonomiky na ekonomiku tržní, která je založena na tržních mechanismech a konkurenčním prostředí. Tato změna si vyžádala urychlenou potřebu přijetí nové právní úpravy veřejných zakázek jako účinného nástroje nejen pro úsporu veřejných prostředků, ale i zabezpečení efektivního fungování hospodářské soutěže. Jako prvořadá se ukázala potřeba upravit problematiku zadávání veřejných zakázek ve stavebnictví, neboť stavební práce tradičně představovaly největší objem vynaložených veřejných zdrojů. Proto byl v roce 1990 přijat Úřadem racionalizace ve stavebnictví formou metodického pokynu Zadávací řád staveb.⁶ V roce 1992 došlo usnesením vlády ČR k rozšíření právní úpravy zadávání veřejných zakázek též na oblast dodávek prací, služeb a výkonů. Toto rozšíření jistě znamenalo posun k lepšímu, avšak díky stále většímu objemu veřejných zakázek bylo potřeba přijmout komplexní právní úpravu s obecnou závazností.

První zákonnou regulací, komplexně upravující oblast zadávání veřejných zakázek, se stal zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti 1. ledna 1995.⁷ Do této doby postrádala Česká republika právní úpravu alespoň trochu srovnatelnou s vyspělými evropskými státy. Přijetím Evropské dohody v důsledku našich integračních snah do Evropské unie (dále jen „EU“) jsme se jako stát zavázali zadávat veřejné zakázky na základě nediskriminace a vzájemnosti. Již tady lze cítit vliv komunitární úpravy na tuzemskou právní úpravu, který po vstupu České republiky do EU ještě zesílil. Cílem výše uvedeného zákona bylo aplikovat tržní mechanismus do hospodaření s veřejnými zdroji uplatněním systému obchodní veřejné soutěže při udělování veřejných zakázek, čímž se měla zabezpečit transparentnost postupu zadávání a minimalizovat možnost protekce, pletich či

⁵ KRENK, Michal. *Zadávání veřejných zakázek*. str. 23

⁶ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 5

⁷ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 6

korupce. Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek byl mnohokrát novelizován a jeho účinnost trvala téměř 10 let. Všechny přijímané novely důsledně zachovávaly zákaz retroaktivity přijatých změn zákona, tzn. dříve zadané veřejné zakázky se dokončovaly podle stavu zákona účinného v době zahájení zadávacího řízení.

V souvislosti s blížícím se vstupem České republiky do EU bylo nutné splnit náš závazek harmonizace práva také v oblasti veřejných zakázek. Bylo rozhodnuto, že platná právní úprava nebude novelizována, nýbrž bude přijat nový zákon, jenž bude plně slučitelný s právem EU. Přes zdlouhavý a komplikovaný schvalovací proces byl nakonec přijat zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který nabyl účinnosti 1. května 2004. Jak již název zákona napovídá, měla být jeho působnost širší než předchozího zákona.⁸ Tento zákon reflektoval všechny tehdy platné směrnice⁹ upravující zadávání veřejných zakázek v EU, což bylo podmínkou vstupu České republiky do EU. Při aplikaci zákona v praxi se však ukázalo, že se jedná o právní úpravu nepřilíživě zdařilou. Hlavním důvodem tohoto faktu je, že zákon byl zpracován ve spěchu, neboť při jeho nepřijetí by nebylo možné čerpat prostředky ze strukturálních fondů EU. Právní úprava navíc obsahovala nevhodné legislativní konstrukce a problémem byla také neprovázanost pojmů s jinými zákony. Zákon byl z tohoto důvodu několikrát novelizován. Jakmile však byly přijaté nové zadávací směrnice¹⁰ EU, bylo rozhodnuto řešit implementaci těchto směrnic novým zákonem namísto další novelizace.¹¹

2.2 Současná právní úprava

Zákonem, jenž nahradil a zrušil předešlou právní úpravu, se stal **zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách** (dále jen „ZVZ“ nebo „zákon“), který nabyl účinnosti 1. července 2006. V tomto zákoně byly promítnuty nově přijaté zadávací směrnice EU č. 2004/18/ES na stavební práce, dodávky a služby a č. 2004/17/ES na zadávání v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Implementace těchto směrnic měla přinést modernější, flexibilnější a jednodušší právní rámec pro veřejné zakázky. Mezi hlavní cíle ZVZ patřilo také odstranění nedostatků předešlého zákona, snižování finanční a administrativní zátěže subjektů,

⁸ Pojem „veřejné zakázky“ v zákoně č. 40/2004 Sb. je pojmem širším než pojem „zadávání veřejných zakázek“ v zákoně č. 199/1994 Sb.

⁹ Jedná se o směrnice 71/304/EHS, 89/665/EHS, 92/13/EHS, 92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS, 93/38/EHS, 97/52/ES, 98/4/ES a 2001/78/ES.

¹⁰ Zadávací směrnice upravují zadávání veřejných zakázek.

¹¹ JURČÍK, Radek. *Zadávací veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 11 až 14

odbourávání korupčního jednání, celkové zjednodušení a zpřehlednění zákona, vyjasnění základních pojmů a zavedení některých nových a podrobnější specifikace jednotlivých zadávacích postupů. Očekávání spojená s přijetím ZVZ byla velká a předpokládalo se, že se bude jednat o právní úpravu stabilní. Do dnešního dne¹² však zákon zaznamenal již dvacet novelizací.

První důležitou novelou se stala tzv. „malá novela“ zákona o veřejných zakázkách provedená zákonem č. 417/2009 Sb. s účinností od 1. ledna 2010. Pro tuto novelizaci se u odborné veřejnosti vžil název malá, jelikož původně měl být její obsah širší, avšak Poslanecká sněmovna ji byla nucena schválit ve spěchu z důvodu povinnosti transponovat přezkumní směrnici¹³ EU do našeho právního řádu. Tato novela přinesla technické a další změny za účelem transparentnosti zadávání veřejných zakázek a odstranění nejvýraznějších formalismů stávající právní úpravy.¹⁴ Od nové úpravy se mimo jiné očekávalo i zefektivnění procesu zadávání prostřednictvím elektronizace veřejných zakázek.

Významnou novelou byla také tzv. „velká novela“ provedená zákonem č. 179/2010 Sb. s účinností od 15. září 2010. Jak již její název napovídá, jednalo se tentokrát o rozsáhlou změnu zákona. Tato novelizace měla zahrnovat otázky, které díky nedostatku času neřešila malá novela. Jejím cílem bylo další odstraňování zbytečných formalismů a rovněž zajištění většího prosazování třech evropských zásad, mezi které patří zásada účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.¹⁵

Velká očekávání byla spojena s tzv. „transparentní novelou“ provedenou zákonem č. 55/2012 Sb. s účinností od 1. dubna 2012. Tato novela přinesla do právní úpravy veřejných zakázek 190 změn především systémového charakteru.¹⁶ Jak lze již z názvu vyvodit, novela měla výrazným způsobem posílit transparentnost při nakládání s veřejnými prostředky a omezit možnost korupčního jednání při zadávání veřejných zakázek. Touto novelizací mělo také dojít k úspoře veřejných prostředků. Dle názorů odborníků však byly tyto úspory nejisté, zatímco administrativní náklady spojené s prováděním nových povinností v oblasti veřejných zakázek neúměrně vzrostly.

¹² právní stav k 29. 1. 2014

¹³ Přezkumné směrnice obsahují principy přezkoumávání úkonů zadavatele vymezené zadávacími směrnicemi. Konkrétně se jednalo se o směrnici č. 2007/66/EHS, kterou se mění směrnice Rady č. 89/665/EHS a 92/13/EHS.

¹⁴ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. str. IX

¹⁵ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. IX

¹⁶ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. XI

Poslední významná novela zákona, nazývaná se tzv. „technická novela“, byla provedena zákonem opatřením Senátu č. 341/2013 Sb. s účinností od 1. ledna 2014. Tato novela navazuje na transparentní novelu, jejíž ustanovení se ukázala jako přínosná, avšak na druhou stranu zpřísnění pravidel znamenalo komplikace v některých zadávacích řízeních. Technická novela tedy zachovává všechna zásadní protikorupční opatření přijatá v transparentní novele a navíc upravuje ta ustanovení, která přinášela nejvýraznější potíže. K technické novele se vyjádřil také bývalý náměstek ministra pro místní rozvoj Jiří Nováček, který řekl: „*cílem je nalézání rovnováhy mezi administrativní náročností a hlediskem funkčnosti*.“¹⁷ Prozatím poslední novela je výsledkem široké diskuze mezi zadavateli, dodavateli a zástupci odborných organizací v oblasti veřejných zakázek.

Všechny dosavadní novelizace ZVZ sledují v podstatě identické hlavní cíle, a to především omezení korupčního jednání, zvyšování transparentnosti zákona a zjednodušení zadávacích podmínek. Ve sféře veřejných zakázek dochází k neustálému dynamickému vývoji. Rovněž na úrovni EU probíhá neustálá revize stávajících zadávacích směrnic, které bude v budoucnu opět potřeba zohlednit v naší právní úpravě. Z těchto důvodů lze očekávat, že další novelizace zákona či případně úplně nový zákon na sebe nenechají dlouho čekat.

ZVZ v České republice je normou procesní, tzn. že stanovuje závazný postup pro zadávání veřejných zakázek. Úprava problematiky je poměrně složitá a rozsáhlá, zákon obsahuje celkem 161 paragrafů a je koncipován do devíti částí:

- ČÁST PRVNÍ – Obecná ustanovení (§ 1 – 20),
- ČÁST DRUHÁ – Zadávací řízení (§ 1 – 85),
- ČÁST TŘETÍ – Zvláštní postupy v zadávacím řízení (§ 86 – 101),
- ČÁST ČTVRTÁ – Zvláštní postupy (§ 102 – 109),
- ČÁST PÁTÁ – Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele (§ 110 – 124),
- ČÁST ŠESTÁ – Seznam kvalifikovaných dodavatelů, systém certifikovaných dodavatelů, zahraniční seznam dodavatelů, rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek (§ 125 – 145),
- ČÁST SEDMÁ – Společná ustanovení (§ 146 – 157),

¹⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela zákona o veřejných zakázkách vychází vstříc zadavatelům i dodavatelům* [online]. MMR [cit. 2014-01-30]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2013/Novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-je-kompromisem>

- ČÁST OSMÁ – Přejchodná a závěrečná ustanovení (§ 158 – 160),
- ČÁST DEVÁTÁ – Účinnost (§ 161).

Bližší vymezení všech paragrafů ZVZ není náplní této diplomové práce, s nejdůležitějšími ustanoveními zákona se však podrobněji seznámíme v dalším průběhu práce.

Na závěr hodnocení současné právní úpravy bude dobré si vymezit postavení práva veřejných zakázek v systému práva. Jedná se o právo multidisciplinární, které zasahuje jak do práva veřejného (finančního a správního), tak do práva soukromého (obchodního). Nelze opomenout ani jeho návaznost na právo mezinárodní a právo komunitární, jak již bylo zmíněno.¹⁸

2.3 Pojem veřejná zakázka

Smyslem zadání veřejné zakázky je zajistit statek¹⁹, který zadavatel skutečně potřebuje při plnění svých úkolů, a úspora veřejných prostředků. Zadavatel musí při zajišťování statku nakládat se svěřenými prostředky účelně, hospodárně a efektivně. Účelností se má na mysli takové využití veřejných prostředků, které zajistí dosažení předem stanovených cílů. Hospodárností se rozumí minimalizování nákladů potřebných ke splnění daných cílů. Efektivnost znamená optimální vynaložení zdrojů nutných k dosažení cílů.²⁰

Charakteristickým rysem odlišujícím veřejnou zakázku od jiné zakázky je povinnost zadavatele zadat ji v zadávacím řízení podle ZVZ. Ustanovení § 7 odst. 1 ZVZ nám říká, že „*veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.*“

Mezi základní znaky veřejné zakázky tedy patří úplatnost jejího předmětu a určitý smluvní vztah. Úplatností se má na mysli určité protiplnění od dodavatele, které zadavatel dostane za poskytnuté finanční prostředky. O veřejnou zakázku proto nepůjde v případech, kdy zadavatel sice poskytne peněžní prostředky určitému

¹⁸ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 21

¹⁹ dodávku, službu nebo stavební práci

²⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-01-31]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

subjektu, nicméně za ně on sám neobdrží žádné protiplnění (např. v případě poskytování dotací nebo darování).²¹ V rozhodovací praxi orgánů dohledu lze jednoznačně vysledovat, že chápání úplatnosti by nemělo být zužováno jen na finanční platbu. Za úplatnou se totiž dá považovat i smlouva, kdy je dodavateli místo finančního plnění poskytnuto plnění věcné (např. movitá věc nebo nemovitost). V praxi je možné se výjimečně setkat s případem, kdy dodavatel poskytne předmět veřejné zakázky bezúplatně. V takovém případě nejde o veřejnou zakázku ani v případě, pokud byly nabídky ostatních dodavatelů úplatné. Na zmiňovaný případ se tedy ZVZ nevztahuje, zadavatel může zrušit zadávací řízení a takovou dodávku, službu nebo stavební práci si nechat zrealizovat zdarma.

ZVZ upravuje závazný postup zadavatelů, jenž směřuje k uzavření smluv na provedení veřejné zakázky. Jinak řečeno, zákon upravuje proces výběru smluvního partnera před uzavřením soukromoprávní smlouvy.²² Na předmět plnění se uzavírá úplatná smlouva mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem. Co se týká formy smlouvy, zákon vyžaduje její písemnou formu pouze v případě veřejných zakázek, které je zadavatel povinen zadat dle tohoto zákona. V určitých případech nemusí být na základě výjimky ZVZ smlouva uzavřena písemně, ale postačí její ústní podoba. V praxi se jedná o velmi praktické ustanovení využitelné především v případě drobných nákupů (např. nákup kancelářských potřeb, tankování benzínu při služebních cestách zadavatele). Co se týká jednotlivých smluvních typů, zákon nestanovuje smluvním stranám žádné zvláštní požadavky ani omezení. Nejčastěji se bude jednat o smlouvy kupní (u veřejných zakázek na dodávky) a smlouvy o dílo (u veřejných zakázek na stavební práce). Mohou se zde objevit také nepojmenované či smíšené smlouvy (např. u poradenských služeb).²³ Důvodová zpráva k ZVZ uvádí, že pokud došlo k nabytí věci na základě jiné právní skutečnosti než smlouvy, nejedná se pojmově o veřejnou zakázku.²⁴

Dalším znakem veřejné zakázky je, že jejím předmětem může být poskytnutí dodávek, služeb či provedení stavebních prací dodavatelem. Uvedený výčet zahrnuje nejrozmanitější předměty veřejné zakázky, což bylo také úmyslem zákona. Díky

²¹ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2013. str. 50

²² JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 45

²³ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 50

²⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Důvodová zpráva k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách* [online]. MMR [cit. 2014-01-31]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/f6b8cd21-f4fb-46c4-a074-daca2acac5da/Duvodova-zprava-k-137_2006-Sb

tomu v podstatě neexistuje plnění, jež by nebylo možné zařadit pod některou ze zmíněných položek. Podrobněji se jednotlivým předmětům veřejných zakázek budeme věnovat později.

2.4 Zadavatel veřejné zakázky

Zadavatele je obecně možno chápat jako osobu odpovědnou za celý proces zadávání veřejných zakázek, jelikož je to právě on, kdo nejen zakázku zadává, ale zpravidla ji také financuje. Jedná se o fyzickou nebo právnickou osobu, která má povinnost postupovat při zadávání veřejných zakázek podle zákona. Za jednoho zadavatele se považuje i několik zadavatelů, pokud se sdruží nebo jinak spojí za účelem společného postupu směřujícího k zadání veřejné zakázky. V takovém případě jsou zadavatelé povinni uzavřít písemnou smlouvu, ve které si upraví vzájemná práva a povinnosti související se zadávacím řízením.

ZVZ ve svém § 2 rozlišuje zadavatele veřejné, zadavatele dotované a zadavatele sektorové. Na jednotlivé kategorie zadavatelů klade zákon odlišné požadavky a stanovuje jim různé podmínky postupu při zadávání veřejných zakázek.

2.4.1 Veřejný zadavatel

Typickým veřejným zadavatelem je Česká republika, která zadává veřejné zakázky prostřednictvím svých organizačních složek.²⁵ Organizačními složkami státu jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad vlády ČR, Akademie věd ČR a další. Organizační složka státu není sama o sobě právnickou osobou, a proto v zadávacím řízení vystupuje jako zadavatel Česká republika s uvedením názvu příslušné organizační složky. Jménem státu činí úkony většinou vedoucí dané organizační složky.

Veřejnými zadavateli jsou též státní příspěvkové organizace. Jedná se o organizace, které jsou právnickými osobami a hospodaří s majetkem státu. Státními příspěvkovými organizacemi jsou např. dětské diagnostické ústavy, dětské domovy, fakultní nemocnice, psychiatrické léčebny, dále také muzea, galerie, knihovny či divadla celostátního významu.

Do další dílčí kategorie veřejných zadavatelů patří územní samosprávné celky a jimi zřízené příspěvkové organizace. Jedná se o obce (základní územně samosprávné celky), kraje (vyšší územně samosprávné celky) a hlavní město Prahu.

²⁵ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 22

Za obec se považuje také město a statutární město. V případě územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy se za veřejného zadavatele považují i jednotlivé městské části nebo městské obvody. Veřejným zadavatelem musí být obec nebo kraj jako územní samosprávný celek, nikoliv jejich orgány (např. zastupitelstvo obce, rada kraje).

Mezi veřejné zadavatele se rovněž řadí tzv. jiné právnické osoby. Do této kategorie spadají právnické osoby, které musejí současně splňovat dvě podmínky. První podmínkou je skutečnost, že právnická osoba byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, jež nemají průmyslovou nebo obchodní povahu. Druhou podmínkou je existence zákonem kvalifikovaného vztahu ke státu či jinému veřejnému zadavateli.²⁶ Příkladem jiné právnické osoby může být např. společnost založená obcí, která pro tuto obec vykonává činnosti (odvoz komunálního odpadu), jež patří podle zákona do její samostatné působnosti.

2.4.2 Dotovaný zadavatel

Smyslem zákonného vymezení této kategorie zadavatele je podřídit režimu zákona výdaje realizované osobami, které jinak zadavatelem nejsou, avšak pořizují dané plnění s výrazným přispěním veřejných zdrojů.

Dotovaným zadavatelem se při kumulativním naplnění zákonem stanovených podmínek může stát jakákoliv fyzická nebo právnická osoba. Status dotovaného zadavatele tedy budou mít všechny osoby, které s využitím příspěvku z veřejných zdrojů přesahujícím 50 % nákladů vynaložených na zakázku nebo částku 200 mil. Kč, pořizují dodávky, stavební práce nebo služby.²⁷

Za veřejné zdroje se podle § 17 písm. u) ZVZ považují:

- dotace poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu obcí a krajů, státních fondů, nebo regionální rady regionu soudržnosti,
- prostředky nebo granty²⁸ přidělené podle zvláštního právního předpisu²⁹,
- granty Evropské unie,

²⁶ § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ § 2 odst. 3 ZVZ

²⁸ Grantem se rozumí účelový příspěvek, který se obvykle získává ve veřejné soutěži na základě předloženého projektu.

²⁹ Podle zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

- dotace, příspěvky a podpory poskytnuté z veřejných rozpočtů a jiných peněžních fondů cizího státu (s výjimkou peněžních fondů spravovaných podnikatelskými subjekty se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí).

Do kategorie dotovaného zadavatele spadají také osoby, které peněžní prostředky (např. dotaci) od veřejného zadavatele obdrží prostřednictvím třetí strany. Za dotovaného zadavatele se naopak nepovažuje dodavatel, jenž získá v soutěži veřejnou zakázku a bude chtít uzavřít smlouvu se subdodavatelem za účelem jejího plnění.³⁰ Dodavateli totiž nebyly v tomto případě poskytnuty žádné nevratné finanční prostředky, pouze je oprávněn přijmout platbu od veřejného zadavatele jako protiplnění.

Fyzická nebo právnická osoba, která naplní znaky dotovaného zadavatele, je povinna postupovat podle zákona jen ve vztahu k příslušné zakázce, jež je financovaná kvalifikovaným podílem veřejných zdrojů.³¹ Zadavatelem in gremio legis není u ostatních zakázek, které hradí z vlastních zdrojů. Na závěr je potřeba dodat, že pokud zadavatel spadá do kategorie dotovaného zadavatele, postupuje při zadávání veřejné zakázky podle ustanovení platných pro veřejného zadavatele.³²

2.4.3 Sektorový zadavatel

V situacích, kdy efektivní konkurence nezajišťuje přirozený tlak na hospodárné vynakládání finančních prostředků, plní úlohu regulace chování zadavatelů právní předpis. Zářným příkladem jsou sektoroví zadavatelé, kteří v oblastech, ve kterých působí, nemají žádné přirozené konkurenty (jedná se o tzv. přirozený monopol).

Sektorovým zadavatelem je osoba, která vykonává některou z relevantních činností specifikovaných v § 4 ZVZ.³³ Kromě samotného výkonu relevantní činnosti musí sektorový zadavatel vykonávat tuto činnost na základě zvláštního či výhradního práva nebo být pod přímým či nepřímým dominantním vlivem veřejného zadavatele.

Zvláštním či výhradním právem je dle definice v § 17 písm. p) ZVZ právo udělené zákonem (nebo na základě zákona příslušným správním orgánem), v jehož důsledku je možnost vykonávat relevantní činnosti omezena ve prospěch jedné či více osob. Zároveň toto oprávnění de facto zamezuje jiným osobám vykonávat

³⁰ § 2 odst. 4 ZVZ

³¹ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 30

³² Bude-li dále v práci použit pojem veřejný zadavatel, má se tím současně na mysli také dotovaný zadavatel, není-li výslovně stanoveno jinak.

³³ Za relevantní činnost se považuje činnost v odvětví plynárenství, teplárenství, elektroenergetiky, vodárenství, veřejné dopravy a poštovních služeb.

příslušnou relevantní činnost i při splnění objektivních a nediskriminačních podmínek. Výhradnost tedy znamená, že žádný jiný subjekt nemůže bez povolení tutéž činnost ve stejném časovém období a na stejném území vykonávat. Zvláštním či výhradním právem může být např. licence pro podnikání v energetických odvětvích, která je udělována Energetickým regulačním úřadem.³⁴

Sektorový zadavatel je pod dominantním vlivem veřejného zadavatele tehdy, když veřejný zadavatel sám nebo na základě dohody s jinou osobou disponuje většinou hlasovacích práv. Druhou možností je, že veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů statutárního, správního, dozorčího či kontrolního orgánu.³⁵

Z hlediska sektorového zadavatele není důležité, zda konkrétní veřejná zakázka souvisí s výkonem jeho relevantní činnosti či nikoliv. Tato skutečnost je však důležitá pro rozhodnutí zadavatele o tom, zda bude muset při zadávání veřejné zakázky postupovat podle zákona či mimo zákon.³⁶

2.4.4 Centrální zadavatel

Specifickým institutem v oblasti zadávání veřejných zakázek je centrální zadavatel.³⁷ Tento institut umožňuje zadavatelům pořizovat dodávky, služby nebo stavební práce prostřednictvím centrálního zadavatele, aniž by sami museli podstupovat zadávací řízení. Centrálním zadavatelem může být dle zákona výhradně veřejný zadavatel, který bude pověřen k realizaci centralizovaného zadávání ostatními zadavateli (bez ohledu na to, zda se bude jednat o zadavatele veřejné, dotované nebo sektorové). Centralizované zadávání provádí veřejný zadavatel vždy podle pravidel platných pro veřejného zadavatele.³⁸ Institut centrálního zadavatele je třeba odlišovat od společného zadávání podle § 2 odst. 9 – 11 ZVZ, které umožňuje několika zadavatelům spojit se pro účely společného postupu směřujícího k zadání veřejné zakázky.

Zákon rozlišuje dvě základní podoby centralizovaného zadávání. V prvním případě nakupuje centrální zadavatel svým jménem a na svůj vlastní účet dodávky či služby, které následně prodává za stejnou cenu jiným zadavatelům. Tento způsob

³⁴ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 31

³⁵ § 2 odst. 6 písm. b) ZVZ

³⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-01-31]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

³⁷ § 3 ZVZ

³⁸ Výjimku tvoří případ, kdy centrální zadavatel provádí centralizované zadávání výlučně pro sektorového zadavatele. V tomto případě centrální zadavatel postupuje podle pravidel platných pro sektorového zadavatele.

centrálního zadávání nelze použít pro veřejné zakázky na stavební práce, centrální zadavatel jej však může využít k pořízení dodávek či služeb pro vlastní potřebu.

V druhém případě je zadávací řízení prováděno rovněž centrálním zadavatelem, avšak výhradně jménem a na účet zadavatelů. To znamená, že ostatní zadavatelé centrálního zadavatele v podstatě zmocní k realizaci zadávacího řízení. Tímto způsobem centrálního zadávání lze realizovat veřejné zakázky na dodávky, služby a též stavební práce.

Zadavatelé uzavírají s centrálním zadavatelem před zahájením centralizovaného zadávání smlouvu, ve které upraví svá vzájemná práva a povinnosti související se zadáváním. Tato smlouva musí především obsahovat údaj o zmocnění centrálního zadavatele k realizaci zadávacího řízení. Uzavřením smlouvy se centrální zadavatel zavazuje, že provede zadávání pro jiné zadavatele a ponese odpovědnost za zdárný průběh celého zadávacího řízení. Odpovědnosti se může zbavit jediné v případě, kdyby k porušení zákona došlo jednáním nebo opomenutím zastupovaného zadavatele.

Příkladem centrálního zadavatele může být např. větší obec, která bude centralizované zadávání provádět pro menší okolní obce, nebo se takovým zadavatelem může stát kraj, jenž bude provádět centralizované zadávání pro obce ve svém regionu.

2.5 Dodavatel veřejné zakázky

Za dodavatele zákon považuje fyzickou nebo právnickou osobu, která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce, pokud má sídlo, místo podnikání či místo trvalého pobytu na území ČR.³⁹ Přitom není brán zřetel na jeho vztah k zadavateli nebo ke konkrétní veřejné zakázce. Dodavatel musí splňovat určitou kvalifikaci, čímž se rozumí jeho způsobilost plnit veřejnou zakázku.⁴⁰ Kvalifikovaným dodavatelem je takový dodavatel, který je po právní, odborné i faktické stránce způsobilý splnit předmět plnění veřejné zakázky požadovaný zadavatelem.

V zákoně se můžeme setkat s pojmy uchazeč či zájemce o veřejnou zakázku. Uchazeč o veřejnou zakázku je dodavatel, který podal nabídku v zadávacím řízení. Zájemcem je pak dodavatel, který ještě nepodal nabídku, ale byl k podání takové

³⁹ § 17 písm. a) ZVZ

⁴⁰ § 17 písm. e) ZVZ

nabídky zadavatelem vyzván nebo podal žádost o účast v zadávacím řízení.⁴¹ Dodavatel je tedy pojmem širším oproti pojmu uchazeč či zájemce.

Pod pojem dodavatel spadá také zahraniční dodavatel, což je zahraniční osoba vymezená zvláštním právním předpisem⁴², která dodává zboží, poskytuje služby nebo provádí stavební práce. Zahraniční osoba může podnikat na území České republiky za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako české osoby, ledaže ze zákona vyplývá něco jiného. Zákon též nestanovuje žádný speciální režim ani žádná omezení v přístupu na český trh veřejných zakázek pro zahraniční dodavatele ze zemí mimo EU.⁴³ O veřejnou zakázku se proto v České republice může ucházet dodavatel z kterékoliv země světa bez ohledu na to, jestli se český dodavatel může v dané zemi také ucházet o veřejnou zakázku. Česká republika tedy neuplatňuje princip reciprocity, jenž je v mezinárodním právu a mezinárodních vztazích frekventovaně se vyskytujícím pravidlem.

Významným subjektem v procesu zadávání je rovněž subdodavatel, což je osoba, pomocí které má dodavatel plnit určitou část veřejné zakázky nebo která má poskytnout dodavateli k plnění veřejné zakázky určité věci či práva.⁴⁴ Určité věci mohou být například stroje pro splnění stavební zakázky, mezi určitá práva patří například práva licenční povahy. Se subdodavatelem uzavírá dodavatel smlouvu ve vztahu ke konkrétně realizované veřejné zakázce. Plní-li dodavatel svůj závazek pomocí subdodavatele, odpovídá zadavateli tak, jako by závazek plnil on sám.

2.6 Zásady veřejného zadávání

Při zadávání veřejných zakázek je každý subjekt povinen dbát na to, aby dodržoval základní zásady veřejného zadávání. Jedná se de facto o výchozí pravidla, která musí být dodržována vždy, a to bez ohledu na druh veřejné zakázky nebo na druh zadávacího řízení. Tyto zásady vycházejí z evropských zadávacích směrnic a dopadají na všechna ustanovení ZVZ.⁴⁵ Některé zásady jsou v zákoně jasně formulovány, jiné vyplývají z charakteru a obecných principů veřejných zakázek.

⁴¹ § 17 písm. j, n) ZVZ

⁴² § 3024 zákona č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*. Zahraniční osobou se dle tohoto paragrafu rozumí fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem mimo území České republiky.

⁴³ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 155

⁴⁴ § 17 písm. i) ZVZ

⁴⁵ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 45

Mezi zásady výslovně upravené v § 6 ZVZ patří:

- zásada **transparentnosti**,
- zásada **rovného zacházení**,
- zásada **zákazu diskriminace**.

Zásadou transparentnosti se rozumí zajištění co největší průhlednosti a srozumitelnosti zadávacího řízení, které podstatnou měrou přispívá k přezkoumatelnosti celého řízení a k zamezení nekalých praktik účastníků řízení. Dodržení zásady transparentnosti zabezpečuje informovanost dodavatelů, zadavatelů, ale i veřejnosti o průběhu veřejného zadávání a také o pravomocných rozhodnutích Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“).⁴⁶

Zásada rovného zacházení spočívá v tom, že každý zadavatel je již od okamžiku přípravy zadávacího řízení povinen postupovat shodně vůči všem dodavatelům, kteří jsou oprávněni podat či podávají nabídky.⁴⁷ Jinými slovy, veškerá ustanovení ZVZ se musí aplikovat na všechny dodavatele stejným způsobem. K dodržení této zásady přispívá zadavatel například tím, že v souvislosti s přípravou řízení definuje přesné podmínky, podle kterých bude řízení probíhat.

Zásada rovného zacházení úzce souvisí se zásadou zákazu diskriminace. Podstatou zákazu diskriminace je, že zadavatel nesmí zvýhodňovat některé dodavatele nebo skupiny dodavatelů na úkor ostatních bez jasně stanovených pravidel. Zadavatel je tedy oprávněn stanovit přesné podmínky pro účast v řízení, nesmí však blokovat přístup jiným dodavatelům z důvodů, jenž s předmětem veřejné zakázky podstatným způsobem nesouvisejí. Tuto zásadu je třeba důsledně uplatňovat nejen ve vztahu k tuzemským dodavatelům, ale rovněž ve vztahu k zahraničním dodavatelům.⁴⁸

Mezi zásady zákonem výslovně neupravené, avšak vycházející ze samotné podstaty veřejných zakázek, patří např. podpoření rozvoje konkurenčního prostředí,

⁴⁶ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 57

⁴⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

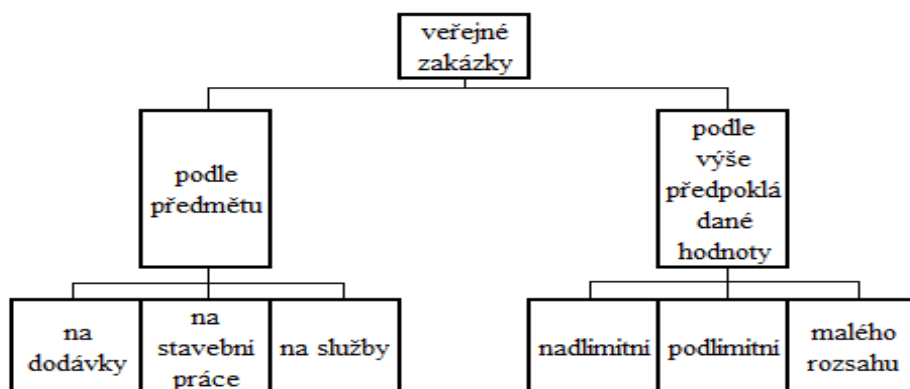
⁴⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-04]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

zajištění maximální soutěživosti mezi potencionálními uchazeči, přijetí nejvhodnější nabídky nebo zamezení nečestné soutěže a úplatkům.⁴⁹

2.7 Druhy veřejných zakázek

Veřejné zakázky lze dělit jak podle jejich předmětu, tak i podle výše jejich předpokládané hodnoty (viz Tab. 2.1).

Tab. 2.1: Rozdělení veřejných zakázek



Zdroj: ZVZ (vlastní zpracování)

2.7.1 Veřejné zakázky dle jejich předmětu

Veřejné zakázky se podle svého předmětu dělí na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na stavební práce a veřejné zakázky na služby.⁵⁰ Zatímco veřejné zakázky na dodávky a služby slouží spíše vnitřní potřebě jednotlivých zadavatelů, prostřednictvím veřejných zakázek na stavební práce je realizována také výstavba veřejné infrastruktury.⁵¹ Jakoukoliv veřejnou zakázku je nutno podřadit pod jeden z těchto druhů zakázek, přičemž není přípustné, aby konkrétní zakázka byla podřazena více druhům zakázek najednou. Určení druhu veřejné zakázky je důležité z hlediska stanovení její předpokládané hodnoty nebo možnosti využití některých druhů zadávacích řízení.⁵²

⁴⁹ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 66 a 67

⁵⁰ § 8, 9 a 10 ZVZ

⁵¹ DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. *Veřejné zakázky ve stavebnictví*. 2. vyd. Praha: Linde, 2011. str. 9

⁵² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-05]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

Předmětem veřejné zakázky na dodávky je pořízení věci („zboží“), jehož účelem je uspokojení předem definovaných potřeb veřejnosti.⁵³ Věci lze z právního hlediska rozlišovat na základě různých kritérií. Mezi věci, jejichž pořízení podléhá režimu zákona, se řadí věci movité (např. automobil, kancelářské potřeby, počítač apod.) a ovladatelné přírodní síly, jež slouží potřebám lidí (energie).⁵⁴ Složitější je situace u věcí nemovitých, kde zákon stanovuje v § 18 odst. 1 písm. d) výjimku z působnosti zákona pro nabytí, nájem nebo pacht⁵⁵ existující nemovitosti. Toto vyjmutí je v souladu se zadávacími směrnicemi EU, neboť bez něj by mohlo docházet k výkladovým problémům zákona z důvodu odlišnosti definic dodávek v českém a evropském právu.⁵⁶ Veřejná zakázka na dodávky se realizuje formou koupě či koupí na splátky na základě kupní smlouvy, formou nájmu zboží na základě nájemní smlouvy nebo formou leasingu (tzn. nájmem zboží s právem následné koupě). Podle § 8 odst. 2 ZVZ může být předmětem veřejné zakázky na dodávky též poskytnutí služby nebo stavební práce, které spočívá v umístění, montáži či uvedení pořízeného zboží do provozu, nejedná-li se o zhotovení stavby. Tyto činnosti musí být nutné pro splnění veřejné zakázky (např. nastavení a kalibrace dodaných laboratorních přístrojů), avšak nesmí plnit její základní účel.

Veřejná zakázka na stavební práce má tři základní podoby. První formou je provedení stavebních prací týkající se některé z činností uvedených v příloze č. 3 ZVZ.⁵⁷ Přitom se nebere ohled na to, zda se jedná o práce na zhotovení nové stavby, změnu dokončené stavby nebo udržovací práce na starších stavbách.⁵⁸ Druhou formou je provedení projektové nebo inženýrské činnosti související s provedením stavebních prací. Zde je důležité, že uvedené služby jsou součástí veřejné zakázky na stavební práce. Pakliže by projektová či inženýrská činnost s provedením těchto prací nesouvisela, jednalo by se o samostatnou veřejnou zakázku na služby. Třetí formou je zhotovení stavby jako výsledku stavebních nebo montážních prací. Pro tuto kategorii je klíčové, aby zhotovená stavba byla schopna jako celek plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci. V opačném případě je nutné zkoumat jednotlivé činnosti a zjistit, zda spadají do přílohy č. 3 ZVZ či nikoliv.

⁵³ OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2008. str. 25

⁵⁴ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 55

⁵⁵ Tímto pojmem se označuje časově vymezený pronájem zemědělské půdy a zemědělských objektů. Nový občanský zákoník pacht odlišuje od nájmu. Odlišnost spočívá v tom, že pacht kromě práva věc užívat obsahuje ještě navíc právo brát si z věci užítky.

⁵⁶ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 90

⁵⁷ např. stavba nových budov, výstavba dopravních komunikací, pokládání střešních krytin apod.

⁵⁸ DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. *Veřejné zakázky ve stavebnictví*. str. 17

Předmětem veřejných zakázek na stavební práce jsou rovněž veškeré dodávky a služby nezbytné k provedení předmětu veřejné zakázky.⁵⁹

Veřejné zakázky na služby jsou na rozdíl od předchozích dvou kategorií v zákoně definovány pouze negativně. Za veřejné zakázky na služby jsou považovány všechny veřejné zakázky, které není možné podřadit pod veřejné zakázky na dodávky ani na stavební práce. Tímto způsobem je zajištěno, že uvedené tři druhy veřejných zakázek pokrývají veškerá možná plnění, aby nevznikal prostor pro obcházení zákona. Službou se tak pro účely zákona rozumí i plnění, které by obecně za službu považováno nebylo.⁶⁰ Seznam konkrétních služeb je uveden v přílohách č. 1 a 2 ZVZ. Příloha č. 1 obsahuje seznam tzv. prioritních služeb, tj. služeb, u kterých musí být oznámení o zahájení zadávacího řízení zveřejněno v Úředním věstníku EU (jde-li o nadlimitní zakázku). V příloze č. 2 jsou uvedeny tzv. neprioritní služby, které bez ohledu na jejich předpokládanou hodnotu nepodléhají uveřejnění v Úředním věstníku EU. Tyto služby mají národní charakter a oznamují se pouze v rámci České republiky, neboť u nich nelze předpokládat zájem ze strany zahraničních uchazečů. Veřejnou zakázkou na služby je také zakázka, jejímž předmětem je kromě poskytnutí služeb rovněž poskytnutí dodávky nebo provedení stavebních prací, pokud předpokládaná hodnota služby je vyšší než předpokládaná hodnota dodávky, resp. stavební práce nejsou základním účelem veřejné zakázky.⁶¹

2.7.2 Veřejné zakázky dle výše jejich předpokládané hodnoty

Veřejné zakázky se podle výše své předpokládané hodnoty dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu.⁶² Toto rozdělení je velmi důležité s ohledem na postup zadavatele při jejich zadávání.

Předpokládanou hodnotu, resp. cenu veřejné zakázky, je povinen před zahájením zadávacího řízení stanovit každý zadavatel. Jedná se o zadavatelem předpokládanou výši peněžitého závazku vyplývajícího z plnění veřejné zakázky, přičemž je vždy rozhodnou cena bez daně z přidané hodnoty. Zadavatel by při jejím stanovování měl postupovat tak, aby jeho odhad byl co nejpřesnější.⁶³ Skutečnost, že předpokládanou hodnotu určuje (odhaduje) sám zadavatel, v žádném případě

⁵⁹ § 9 odst. 2 ZVZ

⁶⁰ JURČÍK, Radek. *Zadávací řízení veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 76

⁶¹ § 10 odst. 2 ZVZ

⁶² § 12 odst. 1 až 3 ZVZ

⁶³ OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. str. 168.

neznamená, že může být stanovena podle jeho libovůle. Zákon stanovuje poměrně striktní pravidla, jejichž cílem je znemožnit umělé podhodnocení předmětu veřejné zakázky a její účelové zařazení do mírnějšího režimu zadávání.⁶⁴ „*Předpokládanou hodnotu stanoví zadavatel v souladu s pravidly stanovenými v tomto zákoně⁶⁵ a na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním, popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem.*“⁶⁶

Nadlimitní veřejné zakázky jsou takové zakázky, u nichž je vzhledem k jejich větší hodnotě stanoven v zákoně nejvíce formalizovaný postup a větší administrativní náročnost.⁶⁷ Za nadlimitní se považuje veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota dosáhne nebo překročí finanční limity stanovené nařízením vlády⁶⁸. Výše finančních limitů koresponduje s výší stanovenou evropskými zadávacími směrnici po přepočtu na českou měnu. Jednotlivé limity se liší podle druhu veřejných zakázek a podle kategorie zadavatele. V případě dodávek a služeb jsou tyto limity diferencovány podle toho, o jakou kategorii zadavatele se jedná. U veřejných zakázek na stavební práce je stanoven pro všechny kategorie zadavatelů jednotný limit (viz Tab. 2.2).

Tab. 2.2: Finanční limity platné od 1. 1. 2014 (vše bez DPH)

ZADAVATEL	Veřejné zakázky na dodávky	Veřejné zakázky na služby	Veřejné zakázky na stavební práce
Česká republika + státní příspěvkové organizace	3 395 000 Kč	3 395 000 Kč	131 402 000 Kč
Územně samosprávné celky a jimi zřízené příspěvkové organizace + jiné právní osoby + dotovaný zadavatel	5 244 000 Kč	5 244 000 Kč	
Sektorový zadavatel	10 489 000 Kč	10 489 000 Kč	

Zdroj: Nařízení vlády č. 456/2013 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 77/2008 Sb. (vlastní zpracování)

⁶⁴ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 73

⁶⁵ Dle ustanovení § 14 až 16 ZVZ, které upravují stanovení předpokládané hodnoty u jednotlivých druhů veřejných zakázek.

⁶⁶ § 13 odst. 2 ZVZ

⁶⁷ JURČÍK, Radek. *Zadávací veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 71

⁶⁸ Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách..., ve znění pozdějších novelizací.

Do skupiny podlimitních veřejných zakázek spadají takové veřejné zakázky, jejichž předpokládaná hodnota nedosáhne výše limitů uvedených v Tab. 2.2, zároveň však dosáhne či přesáhne limit ve výši 2 000 000 Kč pro veřejné zakázky na dodávky nebo na služby a limit ve výši 6 000 000 Kč pro veřejné zakázky na stavební práce. Tyto dolní hranice finančních limitů jsou stanoveny opět bez DPH a jsou shodné pro všechny kategorie zadavatelů. Podlimitní veřejné zakázky lze oproti nadlimitním veřejným zakázkám zadávat jednodušším způsobem, o čemž se přesvědčíme později.

Veřejnou zakázkou malého rozsahu se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne 2 000 000 Kč v případě veřejných zakázek na dodávky nebo na služby či 6 000 000 Kč v případě veřejných zakázek na stavební práce. Pro tyto veřejné zakázky je stanovena výjimka z působnosti zákona. Zadavatel tedy není povinen zakázky malého rozsahu zadávat podle ZVZ, avšak je povinný při jejich zadávání dodržet základní zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

3. ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Cílem této kapitoly je charakterizovat zadávací řízení, čili popsat postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle ZVZ. Kapitola pojednává o tom, jaká je samotná podstata zadávacího řízení a jak se řízení zahajuje, jaké jsou zákonem stanovené lhůty v zadávacím řízení, k čemu slouží zadávací dokumentace, nebo jaké má zadavatel požadavky na kvalifikaci dodavatelů. Následně se tato kapitola zabývá posouzením a hodnocením nabídek, které by mělo vést k výběru nejvhodnější nabídky a uzavření smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem.

Daný subjekt (potencionální zadavatel) je povinen veřejnou zakázku zadat podle pravidel stanovených pro zadávací řízení pouze při kumulativním splnění určitých předpokladů. Nejprve musí posoudit skutečnost, zda je vůbec zadavatelem dle zákona. Dále pak skutečnost, jestli se v konkrétním případě jedná o veřejnou zakázku a o jaký konkrétní druh veřejné zakázky se jedná. Poté stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. V případě, že se bude jednat o nadlimitní nebo podlimitní veřejnou zakázku a nebude se na ni vztahovat zákonná výjimka⁶⁹, je subjekt povinen postupovat podle ZVZ.

3.1 Zadávací řízení a jeho zahájení

Zadávacím řízením se rozumí závazný procesní postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky, jehož účelem je vybrat nejvhodnějšího dodavatele veřejné zakázky prostřednictvím vytvoření soutěžních podmínek. Zákon pro průběh zadávacího řízení od počátku až do jeho konce stanovuje velmi striktní pravidla, jedná se tedy o vysoce formalizovaný proces. Mimo zadávací řízení zákon též upravuje dva zvláštní druhy řízení, a to dynamický nákupní systém a rámcovou smlouvu.⁷⁰ Cílem těchto řízení je taktéž vytvoření právního rámce pro hospodárné a pružnější zadávání veřejných zakázek, avšak jejich zkoumání není náplní této diplomové práce.

Jak již bylo zmíněno výše, zadavatel má povinnost zadat podlimitní a nadlimitní veřejnou zakázku prostřednictvím zadávacího řízení. Ustanovení § 21 odst. 1 ZVZ upravuje šest druhů zadávacích řízení:

⁶⁹ § 18 a 19 ZVZ

⁷⁰ JURČÍK, Radek. *Zadávací řízení a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 199

1. otevřené řízení,
2. užší řízení,
3. jednací řízení s uveřejněním,
4. jednací řízení bez uveřejnění,
5. soutěžní dialog,
6. zjednodušené podlimitní řízení.

Jednotlivým zadávacím řízením a jejich průběhu se bude podrobněji věnovat následující kapitola, některé informace o nich si však uvedeme již v kapitole této. Zadavatel má možnost vybrat si ten způsob zadávacího řízení, který mu nejvíce vyhovuje, a to bez ohledu na výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky (s výjimkou zjednodušeného podlimitního řízení). Možnost výběru však závisí na tom, do které kategorie zadavatel spadá a v některých případech rovněž na skutečnosti, zda jsou naplněny zákonné podmínky pro použití příslušného zadávacího řízení (viz Tab. 3.1). Tyto podmínky jsou stanoveny pro jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. Otevřené a užší řízení může zadavatel zvolit bez omezení, avšak dle mého názoru by v budoucnu měla být v zákoně zakotvena kritéria také pro použití těchto řízení.

Tab. 3.1: **Podmínky pro použití jednotlivých zadávacích řízení**

Druh zadávacího řízení	Veřejný a dotovaný zadavatel	Sektorový zadavatel
Otevřené řízení	bez omezení	bez omezení
Užší řízení	bez omezení	bez omezení
Jednací řízení s uveřejněním	pouze při splnění podmínek § 22	bez omezení
Jednací řízení bez uveřejnění	pouze při splnění podmínek § 23	pouze při splnění podmínek § 23
Soutěžní dialog	pouze při splnění podmínek § 24	nelze zadat
Zjednodušené podlimitní řízení	pouze při splnění podmínek § 25	nelze zadat

Zdroj: ZVZ (vlastní zpracování)

Zadávací řízení lze zahájit výhradně jedním ze způsobů uvedených v § 26 ZVZ, jiné možnosti neexistují. Podle tohoto ustanovení zadavatel zahajuje všechna zadávací řízení buď uveřejněním oznámení o zahájení zadávacího řízení, nebo odesláním (nikoliv doručením) písemné výzvy o zahájení zadávacího řízení. Který z uvedených způsobů zahájení se v konkrétním případě využije, bude opět záviset na kategorii zadavatele a druhu použitého řízení.

Veřejný zadavatel může použít oznámení v případě otevřeného řízení, užšího řízení, jednacím řízení s uveřejněním nebo soutěžního dialogu. Sektorový zadavatel pak může využít oznámení, pokud se jedná o otevřené řízení, užší řízení nebo jednacím řízení s uveřejněním. Každý zadavatel je povinen dle ustanovení § 146 a 147 ZVZ uveřejnit oznámení o zahájení zadávacího řízení ve Věstníku veřejných zakázek⁷¹, a to v případě nadlimitních i podlimitních veřejných zakázek. Nadlimitní veřejné zakázky se musí navíc uveřejňovat také v Úředním věstníku EU.⁷²

Za výzvu o zahájení zadávacího řízení se považují výzva k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění a výzva k podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení. Oba způsoby výzvy mohou být použity veřejným zadavatelem, sektorový zadavatel smí využít pouze výzvu k jednání.

Specifickým institutem, který předchází zahájení zadávacího řízení oznámením nebo výzvou, je tzv. předběžné oznámení (v případě sektorového zadavatele pravidelné předběžné oznámení). Jeho uveřejněním dává zadavatel potenciálním dodavatelům najevo, že hodlá v budoucnu zadávat určitou veřejnou zakázku. Použití předběžného oznámení má svá pravidla, jež jsou stanovena v § 86 – 88 ZVZ.

Při zahájení řízení je zadavatel povinen dbát na to, že zahájí-li zadávání podlimitní veřejné zakázky postupem platným pro zadávání nadlimitní veřejné zakázky, musí postupovat v souladu s ustanoveními platnými pro zadávání nadlimitní veřejné zakázky až do ukončení řízení. Obdobné pravidlo platí i v případě, že zadavatel zahájil zadávání veřejné zakázky malého rozsahu postupem platným pro zadávání podlimitní veřejné zakázky.⁷³ Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že pokud zadavatel zahájí zadávání veřejné zakázky podle přísnějších pravidel, je povinen zadávací řízení podle těchto přísnějších pravidel také dokončit.

⁷¹ <http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>

⁷² <http://ted.europa.eu/>

⁷³ § 26 odst. 5 ZVZ

Každé zadávací řízení je tedy zahájeno uveřejněním oznámení nebo odesláním výzvy, následný postup je však u jednotlivých zadávacích řízení odlišný, o čemž se později přesvědčíme.

3.2 Lhůty v zadávacím řízení

Institut lhůt je významný jak pro zadavatele, tak pro dodavatele. Při stanovení délky lhůty se projevují dvě navzájem protichůdná hlediska. První hledisko spočívá v tom, že se zadavatel snaží, aby lhůty byly co nejkratší a zadávací řízení proběhlo co možná nejrychleji. Na druhou stranu by lhůty měly být stanovovány tak, aby měl dodavatel dostatečný čas k učinění příslušného úkonu.⁷⁴ Lhůty by tedy měly být přiměřené, reálné a odpovídající charakteru, rozsahu a složitosti předmětu každé veřejné zakázky, aby dodavatelé byli schopni učinit zadavatelem požadovaný úkon ve lhůtě k tomu zadavatelem stanovené. Zákonem stanovené lhůty jsou lhůtami minimálními a v praxi nemusí vždy platit, že se jedná o lhůty dostačující a přiměřené. Lhůty se vymezují kalendářními dny, pokud není výslovně uvedeno, že jde o dny pracovní. Přestože v ZVZ nalezneme upraveno mnoho lhůt, zákon nestanovuje bližší pravidla pro jejich počítání a průběh. Pro počítání lhůt se proto použijí obecná ustanovení o lhůtách obsažená v občanském zákoníku.⁷⁵

S ohledem na značný počet zákonných lhůt a jejich rozdílnost byla přijata speciální úprava týkající se lhůt odděleně pro veřejného⁷⁶ a sektorového zadavatele⁷⁷. Zákonné lhůty je možné též za jistých podmínek změnit, což je upraveno ustanoveními § 40 a 42 ZVZ. Tato ustanovení však nejsou zdaleka vyčerpávající, neboť obsahují pouze výčet lhůt pro nejvýznamnější úkony v zadávacím řízení, tedy lhůt pro doručení žádosti o účast a lhůt pro podání nabídek. Nejvýznamnějšími z toho důvodu, že jsou spojena s účastí dodavatelů v zadávacím řízení. Ostatní lhůty, mezi které patří například lhůty pro poskytování zadávací dokumentace, lhůty pro podávání opravných prostředků proti nesprávnému postupu zadavatele a další, se nachází v ustanoveních zákona u konkrétních úkonů, k nimž

⁷⁴ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 288

⁷⁵ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

⁷⁶ § 39 ZVZ

⁷⁷ § 41 ZVZ

se vztahují. Zvláštní pozornost je pak v ZVZ věnována zadávací lhůtě a jejímu běhu.⁷⁸

3.2.1 Lhůty stanovené zákonem pro veřejného zadavatele

Lhůty stanovené pro veřejného zadavatele jsou rozděleny do několika skupin, a to jak podle výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky, tak podle úkonů v zadávacím řízení.

Pro doručení žádosti o účast v užším řízení, jednacím řízení s uveřejněním nebo soutěžním dialogu, stejně jako pro doručení dokladů prokazujících splnění kvalifikace, je veřejný zadavatel povinen stanovit lhůtu, která nebude v případě nadlimitní veřejné zakázky kratší než 37 dnů a v případě podlimitní veřejné zakázky kratší než 15 dnů.

U nadlimitní veřejné zakázky nesmí veřejný zadavatel stanovit lhůtu pro podání nabídek kratší než 52 dnů v otevřeném řízení a 40 dnů v užším řízení. U podlimitní veřejné zakázky nesmí být lhůty kratší než 22 dnů v otevřeném řízení a 15 dnů v užším řízení a ve zjednodušeném podlimitním řízení. V soutěžním dialogu, v jednacím řízení s uveřejněním a v jednacím řízení bez uveřejnění stanoví veřejný zadavatel lhůtu pro podání nabídek v přiměřené délce s ohledem na povahu zadávané veřejné zakázky. Nerozlišuje se přitom mezi nadlimitní a podlimitní veřejnou zakázkou.

Veřejný zadavatel je oprávněn zkrátit lhůtu pro podání nabídek až o 5 dnů, pokud umožnil neomezený a přímý dálkový přístup k zadávací dokumentaci v plném rozsahu již dnem uveřejnění oznámení otevřeného nebo užšího řízení. Vedle zkracování lhůt je veřejný zadavatel povinen lhůty pro doručení žádosti o účast či pro podání nabídek přiměřeně prodloužit v případě významných veřejných zakázek.⁷⁹ Dále v situaci, kdy nesplní povinnosti týkající se zadávací dokumentace nebo je pro zpracování nabídek nezbytné, aby proběhla prohlídka místa plnění. Zadavatel je rovněž povinen lhůtu prodloužit, provede-li úpravu zadávacích podmínek, která může rozšířit okruh možných dodavatelů.

⁷⁸ § 43 ZVZ

⁷⁹ Tyto zakázky jsou upraveny v § 16a ZVZ.

3.2.2 Lhůty stanovené zákonem pro sektorového zadavatele

Také sektorový zadavatel je povinen stanovit jednotlivé lhůty s ohledem na předmět veřejné zakázky tak, aby bylo dodavatelům objektivně umožněno vypracovat nabídku v rozsahu předpokládaném zadávacími podmínkami.⁸⁰ Právní úprava je do značné míry obdobná s úpravou platnou pro veřejného zadavatele, zákon však stanoví minimální délku lhůt pouze pro zadávání nadlimitních veřejných zakázek, neboť sektorový zadavatel podlimitní veřejné zakázky dle ustanovení § 19 odst. 1 ZVZ nezadá.

Lhůta pro doručení žádosti o účast v užším řízení nebo jednacím řízení s uveřejněním, lhůta pro doručení potvrzení zájmu o účast, stejně jako lhůta pro doručení dokladů prokazujících splnění kvalifikace nesmí být kratší než 37 dnů, případně kratší než 22 dnů, pokud z naléhavých objektivních důvodů nelze stanovit lhůtu 37 dnů. Naléhavé objektivní důvody musí být řádně prokázány (např. je nutné zprovoznit v kratším časovém úseku určité zařízení apod.).⁸¹

Lhůta určená sektorovým zadavatelem pro podání nabídek v otevřeném řízení nesmí být kratší než 52 dnů. V užším řízení a v jednacím řízení s uveřejněním může být tato lhůta stanovena na základě dohody sektorového zadavatele se všemi zájemci vyzvanými k podání nabídky. Z důvodu respektování zásady rovného zacházení podle § 6 ZVZ musí být stanovená lhůta pro všechny vyzvané zájemce stejná. Jestliže se tedy sektorový zadavatel na této lhůtě se zájemci dohodne, nemůže ji již v žádném případě měnit.⁸² Pokud se obě strany na lhůtě nedohodnou, stanoví sektorový zadavatel lhůtu pro podání nabídek sám s tím, že zákon určuje minimální délku trvání této lhůty na 24 dnů, popř. 10 dnů v odůvodněných případech. „Lhůtu pro podání nabídek v jednacím řízení bez uveřejnění stanoví sektorový zadavatel ve výzvě k jednání.“⁸³

Stejně jako veřejný zadavatel má sektorový zadavatel možnost stanovené lhůty zkrátit a tato zkrácení kumulovat. Rovněž má povinnost jím stanovené lhůty v zákonem stanovených případech prodloužit. Provedeme-li komparaci ustanovení § 40 a 42 ZVZ, pak zjistíme, že práva a povinnosti v oblasti změn lhůt jsou pro obě kategorie zadavatele do jisté míry identické.

⁸⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

⁸¹ JURČÍK, Radek. *Zadávací veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 194

⁸² KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 160

⁸³ § 41 odst. 6 ZVZ

3.2.3 Počátek běhu lhůty

Veškeré lhůty počínají běžet nikoliv dnem doručení příslušného dokumentu, ale dnem následujícím po dni, kdy bylo zadavatelem provedeno odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení nebo odeslání výzvy k podání nabídky.⁸⁴ Prakticky tak dochází ke zkracování těchto lhůt a zadavatel by proto neměl aplikovat pouze minimální lhůty stanovené zákonem, ale měl by vždy přihlídnout ke specifikům konkrétní veřejné zakázky a k náročnosti zpracování nabídek.

Určení konce lhůt závisí zcela na svobodném rozhodnutí zadavatele, je-li dodržena jejich minimální délka trvání a přiměřenost vzhledem k úkonu, s nímž jsou spojeny. Aby se předešlo případným nedorozuměním při přijímání nabídek či dotazům ze strany dodavatelů, jsou v praxi většinou stanoveny konce lhůt k určitému pracovnímu dni, popř. i konkrétní hodině.

3.2.4 Zadávací lhůta

Zadávací lhůta představuje časové období, po které je uchazeč vázán svou nabídkou podanou zadavateli v zadávacím řízení. Je totiž nezbytné, aby uchazeči o veřejnou zakázku byli svými nabídkami vázáni až do doby, než zadavatel podané nabídky posoudí a vyhodnotí.⁸⁵ V tomto časovém období tedy uchazeč nesmí svou nabídku měnit či dokonce zrušit.

Osobou povinnou stanovit délku zadávací lhůty je vždy zadavatel veřejné zakázky, jenž není při jejím stanovování nikterak limitován. Při určování délky této lhůty by však měl brát v úvahu především předpokládanou časovou náročnost zvoleného druhu řízení a taktéž je důležité zohlednit předmět veřejné zakázky. Ve většině případů lze s ohledem na náročnost procesu posouzení a hodnocení nabídek považovat za dostatečnou lhůtu trvající cca. 90 dnů.⁸⁶ Zadavatel je povinen stanovit zadávací lhůtu již v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení, a to buď konkrétním časovým intervalem (např. 3 měsíce, 90 dnů apod.), nebo uvedením přesného data, kdy má zadávací lhůta končit (např. 28. února 2014).

Zadávací lhůta počíná vždy běžet okamžikem skončení lhůty pro podání nabídek a končí dnem doručení oznámení zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky

⁸⁴ § 39 odst. 6 ZVZ

⁸⁵ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 298

⁸⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-11]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

poslednímu uchazeči. Od okamžiku doručení oznámení pokračuje běh prodloužené zadávací lhůty, což je lhůta pro vítězného uchazeče a zároveň uchazeče, kteří se umístili jako druhý a třetí v pořadí. Prodloužená zadávací lhůta běží až do okamžiku uzavření smlouvy s vyvoleným uchazečem nebo do okamžiku zrušení zadávacího řízení.

Zadávací lhůta přestává běžet v situaci, jsou-li vůči zadavateli vzneseny námitky, a to až do doby, kdy je rozhodnutí zadavatele o vyřízení námitek doručeno stěžovateli. Stejně tak zadávací lhůta neběží po dobu, po kterou nesmí zadavatel dle zákona uzavřít s uchazeči smlouvu, ani v případě přezkoumávání zadávacího řízení ÚOHS.

3.3 Zadávací dokumentace

Oznámení nebo výzva o zahájení zadávacího řízení poskytuje zadavateli pouze omezený prostor ke specifikaci požadavků na plnění veřejné zakázky. Za účelem podrobného vymezení předmětu veřejné zakázky zadavatel vydává zadávací dokumentaci. Lze tedy říci, že zatímco formulář o zahájení zadávacího řízení obsahuje informace, na základě kterých se potencionální dodavatel rozhoduje, zda má vůbec o veřejnou zakázku zájem, zadávací dokumentace již obsahuje bližší informace, které jsou podkladem pro vypracování a podání konkrétní nabídky. Zadávací dokumentaci je nutno chápat jako základní dokument zadavatele, podle něhož se bude řídit nejen průběh zadávacího řízení, ale také samotné plnění příslušné veřejné zakázky.⁸⁷ Zadávací dokumentace je součástí zadávacích podmínek vymezených v § 17 písm. l) ZVZ a i přes splývání určitých údajů v obou dokumentech by tyto pojmy neměly být uživateli zákona zaměňovány.

Zákon definuje zadávací dokumentaci v ustanovení § 44 odst. 1 následovně: „Zadávací dokumentace je soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymezujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech pro zpracování nabídky.“ Jedná se tedy o komplexní dokument obsahující veškeré požadavky zadavatele týkající se předmětu veřejné zakázky. Zpracování zadávací dokumentace by měl zadavatel věnovat náležitou pozornost s ohledem na skutečnost, že nese plnou odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek. Zadavatel nese odpovědnost i v případě, pověřil-li zpracováním zadávací dokumentace externí subjekt, který se na takovou činnost specializuje.

⁸⁷ DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. Veřejné zakázky ve stavebnictví. str. 81

Podle § 44 odst. 3 ZVZ musí zadávací dokumentace obsahovat alespoň následující údaje:

- obchodní podmínky (včetně platebních podmínek),
- technické podmínky,
- požadavky na opatření k ochraně utajovaných informací,
- požadavky na zabezpečení dodávek,
- požadavky na varianty nabídky (jsou-li zadavatelem připuštěny),
- požadavky na způsob zpracování nabídkové ceny,
- podmínky a požadavky na zpracování nabídky,
- způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií,
- požadavek na podání nabídky pouze v elektronické podobě,
- případné jiné požadavky zadavatele na plnění veřejné zakázky.

Kromě výše uvedených obligatorních náležitostí musí zadávací dokumentace v případě veřejné zakázky na stavební práce rovněž obsahovat projektovou dokumentaci pro provádění stavby a soupis stavebních prací, dodávek a služeb. Domnívám se, že přísnější úprava tohoto typu veřejných zakázek je zákonem stanovena z důvodu složitější specifikace předmětu stavební práce, jenž se skládá z mnoha různorodých a na sebe navazujících činností.

Zákon dále stanoví některé fakultativní požadavky či údaje, které je zadavatel oprávněn zahrnout do zadávací dokumentace. V zadávací dokumentaci tak může být obsažen například požadavek, aby uchazeč ve své nabídce specifikoval části veřejné zakázky, které hodlá zadat jednomu nebo více subdodavatelům s tím, že rovněž uvede identifikační údaje⁸⁸ každého subdodavatele. Zadavatel si může v zadávací dokumentaci vyhradit požadavek, že určitá část veřejné zakázky nesmí být plněna subdodavatelem, není však přípustné, aby zadavatel možnost plnění prostřednictvím subdodavatelů vyloučil zcela.⁸⁹ Cílem tohoto ustanovení je umožnit zadavateli zvýšenou kontrolu nad určitou částí plnění veřejné zakázky, kterou považuje za klíčovou.

⁸⁸ U právnické osoby se jedná o obchodní firmu nebo název, sídlo, právní formu či identifikační číslo. U osoby fyzické pak jde o obchodní firmu nebo jméno a příjmení, místo podnikání, místo trvalého pobytu či identifikační číslo.

⁸⁹ § 44 odst. 6 ZVZ

3.3.1 Specifikace technických podmínek

Technické podmínky jsou bezesporu nejdůležitější součástí zadávací dokumentace, a proto jsou vymezeny samostatně v § 45 ZVZ. Jejich prostřednictvím zadavatel provádí kvalitativní vymezení předmětu veřejné zakázky v situacích, kdy je to odůvodněno předmětem veřejné zakázky. Pokud tedy bude předmět veřejné zakázky dostatečně charakterizován svým základním vymezením (zejména u zakázek na služby), nebude potřeba technické podmínky vymezovat.⁹⁰ Při definování technických podmínek je důležité, aby z jednotlivých technických podmínek bylo možné odvodit ukazatele jejich splnění.⁹¹

V případě veřejných zakázek na dodávky a na služby se za technické podmínky považují veškeré charakteristiky a požadavky dodavatele na poskytování dodávek a služeb (např. u osobního automobilu se jedná o rozměry, výkon, spotřebu, požadavky na výbavu apod.). U veřejných zakázek na stavební práce se technickými podmínkami rozumí souhrn všech technických popisů stavebních prací, dodávek a služeb, které souvisí s vyhotovením stavební práce. Zadavatel je povinen při stanovování technických podmínek dodržovat zásady rovného zacházení a nediskriminace, aby nedocházelo ke zvýhodnění některých dodavatelů či se nevytvářely různé překážky hospodářské soutěže.

V ustanovení § 46 zákon zadavateli předepisuje, jakým způsobem by měl technické podmínky stanovovat. Zadavatel je oprávněn formulovat technické podmínky v zadávací dokumentaci za použití odkazu na české technické normy, které vychází z norem evropských. Druhým způsobem formulace technických podmínek je stanovení požadavků na výkon nebo funkci, přičemž zadavatel musí tyto požadavky identifikovat natolik přesně, aby bylo dodavatelům umožněno zpracovat vzájemně porovnatelné nabídky. Zadavatel má také možnost využít kombinaci obou výše zmíněných způsobů.

3.3.2 Poskytování zadávací dokumentace

Poskytování zadávací dokumentace je upraveno ustanovením § 48 ZVZ a jeho význam tkví v zajišťování a posilování zveřejňovací povinnosti. Domnívám se, že zákonodárce se snažil tímto ustanovením zejména zvýšit transparentnost zadávání veřejných zakázek. Dle tohoto ustanovení je zadavatel povinen uveřejnit

⁹⁰ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 160

⁹¹ OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. str. 171

textovou část zadávací dokumentace na profilu zadavatele⁹² v otevřeném řízení, užším řízení, jednacím řízení s uveřejněním a zjednodušeném podlimitním řízení. Velmi důležité je, že tak musí učinit již ode dne uveřejnění oznámení zadávacího řízení, resp. odeslání výzvy k podání nabídek. Textová část zadávací dokumentace pak musí být na profilu zadavatele uveřejněna alespoň do konce lhůty pro podání nabídek.

Na profilu zadavatele se naopak neuveřejňuje netextová část zadávací dokumentace (např. výkresy pro realizaci stavebních prací) a údaje, jejichž zveřejněním by došlo k ohrožení či vyzrazení utajovaných informací. Tyto nezveřejněné části zadávací dokumentace je zadavatel povinen předat či odeslat dodavateli nejpozději do 3 pracovních dnů v otevřeném řízení a 2 pracovních dnů ve zjednodušeném podlimitním řízení ode dne doručení písemné žádosti dodavatele. V případě užšího řízení a jednacího řízení s uveřejněním má zadavatel možnost buď předat či odeslat nezveřejněné informace do 3 pracovních dnů, nebo poskytnout tyto informace až jako přílohu výzvy k podání nabídek.⁹³

Zadavatel je podle § 48 odst. 7 ZVZ oprávněn si v zadávacích podmínkách vyhradit právo požadovat úhradu nákladů souvisejících s poskytnutím té části zadávací dokumentace, jež nebyla publikována na profilu zadavatele. Mezi oprávněné požadavky patří pouze reálné a prokazatelné náklady na reprodukci zadávací dokumentace, poštovné a balné. Zadavatel ovšem nesmí za žádných okolností na dodavatele přenést náklady spojené s vypracováním zadávací dokumentace, neboť ty přísluší pouze jemu.

Vzhledem k důležitosti zadávací dokumentace nebude na škodu si vymezit nejčastější chyby, kterých se zadavatelé dopouští při jejím zhotovování. První chybou je, že zadávací dokumentace neobsahuje všechny zákonné náležitosti, je tedy obsahově neúplná. Další velice frekventovanou chybou jsou nejasnosti v zadávací dokumentaci, které zapříčiňují, že dodavatel nemá jasnou představu o tom, co zadavatel skutečně požaduje. Někdy také může nastat rozpor mezi informacemi obsaženými v oznámení o zahájení zadávacího řízení a v zadávací dokumentaci. V takové situaci mají údaje v oznámení přednost před zadávací dokumentací.

⁹² Profil zadavatele je podle ZVZ elektronický nástroj, prostřednictvím kterého zadavatel uveřejňuje informace a dokumenty ke svým veřejným zakázkám způsobem, který umožňuje neomezený a přímý dálkový přístup. Jeho internetová adresa je www.profilzadavatele.cz.

⁹³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-13]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

Zadavatel se dopouští chyby rovněž v případě, snaží-li se modifikovat zadávací podmínky až ex post po poskytnutí zadávací dokumentace, což není přípustné.

3.4 Požadavky zadavatele na kvalifikaci

Kvalifikaci věnuje zákon zvláštní pozornost, neboť její posuzování představuje jeden ze zásadních okamžiků zadávacího řízení. Zadavatel se snaží stanovením kvalifikačních předpokladů ubezpečit, že v další fázi zadávacího řízení již budou posuzovány a hodnoceny nabídky pouze takových dodavatelů, kteří jsou s to předmět veřejné zakázky splnit. Za tímto účelem stanoví zadavatel kritéria, jejichž splnění je nezbytným předpokladem k prokázání způsobilosti konkrétního dodavatele.⁹⁴

Kvalifikačními předpoklady se obecně rozumí soubor podmínek nebo vlastností, které musí splnit každý dodavatel, jenž se uchází o plnění veřejné zakázky. Přitom zákon klade rozdílné kvalifikační požadavky na dodavatele v případě veřejné zakázky zadávané veřejným zadavatelem⁹⁵ a veřejné zakázky zadané zadavatelem sektorovým⁹⁶.

3.4.1 Požadavky veřejného zadavatele

Zákon v souladu s evropskou zadávací směrnicí stanoví, že kvalifikační požadavky na plnění veřejné zakázky prokáže ten dodavatel, který splní základní kvalifikační předpoklady⁹⁷, profesní kvalifikační předpoklady⁹⁸, technické kvalifikační předpoklady⁹⁹ a předloží čestné prohlášení o své ekonomické a finanční způsobilosti splnit veřejnou zakázku. Na rozdíl od kvalifikačních předpokladů zákon neklade na čestné prohlášení žádné zvláštní požadavky, ani neřeší důsledky jeho nepravdivosti.

Jednotlivé požadavky na prokázání splnění kvalifikace musí být dodavatelům předem známy. Uvedené je zabezpečeno tím, že se požadavky uvádějí již v rámci oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení. Jelikož v rámci těchto úkonů zahajujících zadávací řízení zpravidla není prostor pro vyčerpávající specifikaci požadavků zadavatele, zákon připouští, aby byly požadavky blíže specifikovány v zadávací dokumentaci nebo případně v rámci samostatné kvalifikační

⁹⁴ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 189

⁹⁵ § 50 až 62 ZVZ

⁹⁶ § 63 až 66 ZVZ

⁹⁷ § 53 ZVZ

⁹⁸ § 54 ZVZ

⁹⁹ § 56 ZVZ

dokumentace¹⁰⁰. V praxi se často vyskytuje postup, kdy zadavatel na základě výše zmíněného v rámci oznámení či výzvy vymezí pouze základní požadavky na kvalifikaci, což dle mého názoru není vhodné. Domnívám se, že zadavatel by měl již na počátku zadávacího řízení blíže specifikovat své požadavky, aby následně nedocházelo k porušení zásady nediskriminace v důsledku neoprávněných změn zadávací dokumentace.

Veřejný zadavatel je oprávněn požadovat splnění pouze takové kvalifikace, která bezprostředně souvisí s předmětem veřejné zakázky, přičemž se vždy musí jednat o požadavky přiměřené rozsahu veřejné zakázky. Není možné stanovit ani takové kvalifikační předpoklady, jež by vedly k podstatnému omezení hospodářské soutěže. Jde typicky o případy, kdy zadavatel již v zadávacích podmínkách vznesl takové požadavky, které je schopný splnit jen úzký okruh dodavatelů. Důležité je zdůraznit, že kvalifikace dodavatele nemůže být předmětem hodnotících kritérií, tzn. že zadavatel se podle ní nesmí rozhodovat při výběru nejvhodnější zakázky (např. u veřejných zakázek na služby nelze zohledňovat zkušenosti členů týmů či délku jejich praxe).

Veřejný zadavatel je povinen vyžadovat prokázání splnění kvalifikace dodavatele ve všech zadávacích řízeních, jedinou výjimku představuje jednací řízení bez uveřejnění, a to pouze v případech stanovených zákonem. Jestliže dodavatel svou kvalifikaci neprokáže, nemůže se dále účastnit zadávacího řízení a musí být z tohoto řízení vyloučen. Rozhodnutí o vyloučení s uvedením jeho důvodu veřejný zadavatel bez odkladu dodavateli písemně oznámí. Není-li dodavatel schopen prokázat splnění kvalifikace veřejnému zadavateli v plném rozsahu sám, může tuto kvalifikaci (za splnění určitých podmínek) prokázat v chybějícím rozsahu prostřednictvím subdodavatele. V případech, kdy má být veřejná zakázka plněna sdružením dodavatelů, je každý z nich povinen prokázat základní kvalifikační předpoklady. U ostatních předpokladů postačí, když je prokáží všichni dodavatelé společně.

Po přijetí všech dokladů předložených k prokázání kvalifikace veřejný zadavatel posoudí, zda dodavatelé splnili jak povinnou kvalifikaci dle zákona, tak požadavky na kvalifikaci stanovené jím samotným. Pro účely posouzení kvalifikace

¹⁰⁰ Kvalifikační dokumentace je zvláštní dokument, ve kterém veřejný zadavatel podrobně specifikuje kvalifikační předpoklady. Veřejný zadavatel není podle zákona povinen kvalifikační dokumentaci zpracovat, avšak pokud se pro její zpracování rozhodne, musí ji uveřejnit a zpřístupnit na profilu zadavatele.

může veřejný zadavatel zřídit také zvláštní komisi, jejíž jmenování je zcela v pravomoci zadavatele, či pověřit posouzením hodnotící komisi (pouze v otevřeném a zjednodušeném podlimitním řízení). Na zvláštní komisi nejsou zákonem kladeny žádné speciální požadavky s výjimkou požadavku na zachování mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se členové komise dověděli v souvislosti s výkonem své funkce, a požadavku na nepodjatost všech jejích členů. V případě určitých nejasností nebo nesrovnalostí předložených informací či dokladů je veřejný zadavatel oprávněn vyzvat dodavatele, aby tyto skutečnosti v přiměřené lhůtě vyjasnil. *„O posouzení kvalifikace pořídí veřejný zadavatel protokol, ve kterém uvede identifikační údaje dodavatelů, jejichž kvalifikace byla posuzována, seznam dokladů, kterými uchazeči prokazovali technické kvalifikační předpoklady, a údaj o tom, zda uchazeč splnění kvalifikace prokázal nebo neprokázal.“*¹⁰¹ Účelem tohoto poměrně nového ustanovení ZVZ je zvýšení dohledu dodavatelů nad posuzováním kvalifikace a posílení transparentnosti této fáze zadávacího řízení.¹⁰² Z tohoto pohledu musíme ustanovení hodnotit kladně, avšak zmíněná povinnost vede též ke zvýšení administrativní zátěže zadavatelů, což naopak nemůžeme považovat za žádoucí. V situaci, kdy posouzení kvalifikace provedla zvláštní nebo hodnotící komise, sepíše protokol o posouzení tato komise. Všem uchazečům a zájemcům o veřejnou zakázku je veřejný zadavatel povinen bezodkladně po posouzení kvalifikace umožnit nahlédnutí do protokolu a pořizovat z něj výpisy nebo jeho opis.

3.4.2 Požadavky sektorového zadavatele

Právní úprava možných požadavků sektorového zadavatele na prokázání splnění kvalifikace je podstatně volnější, jednodušší a flexibilnější než právní úprava kvalifikace u veřejného zadavatele, neboť pro sektorové zadavatele nejsou dány žádné závazné kvalifikační předpoklady, jako tomu bylo u zadavatelů veřejných.

Sektorový zadavatel může stanovit požadavky na kvalifikaci v zásadě dle svého vlastního uvážení s tím, že musí jít o kritéria objektivní, které respektují druh, povahu a složitost předmětu plnění veřejné zakázky. I pro sektorového zadavatele platí, že je povinen omezit rozsah požadované kvalifikace pouze na informace a doklady bezprostředně související s předmětem veřejné zakázky. Zákon dále stanoví, že údaje týkající se ekonomické, finanční nebo technické způsobilosti

¹⁰¹ § 59 odst. 4 ZVZ

¹⁰² KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 221

dodavatele nemohou být předmětem hodnotících kritérií při výběru nejvhodnější veřejné zakázky.

Kvalifikační požadavky vymezí sektorový zadavatel v oznámení o zahájení zadávacího řízení, výzvě k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění nebo ve výzvě k potvrzení zájmu o účast. Tyto požadavky může sektorový zadavatel dále blíže specifikovat v zadávací dokumentaci či kvalifikační dokumentaci.

Sektorový zadavatel není povinen požadovat splnění kvalifikace ve všech zadávacích řízeních, ale jen v užším řízení a jednacím řízení s uveřejněním. I v těchto případech však za podstatně volnějších podmínek.¹⁰³ V otevřeném řízení a jednacím řízení bez uveřejnění je k tomuto požadavku pouze oprávněn. Prokázání kvalifikace je předpokladem další účasti dodavatele v zadávacím řízení. Pokud není dodavatel schopen z objektivních důvodů prokázat splnění části kvalifikace v plném rozsahu, má možnost tuto způsobilost prokázat i alternativními doklady za předpokladu, že je sektorový zadavatel neodmítne. Druhou možností je využití subdodavatele obdobně jako u veřejného zadavatele. Má-li být předmět veřejné zakázky plněn několika dodavateli společně, je každý z nich zavázán prokázat splnění kvalifikace v plném rozsahu. V určitých situacích však postačí, aby kvalifikaci prokázali všichni dohromady jako celek. Při posuzování kvalifikace postupuje sektorový zadavatel identicky jako veřejný zadavatel.

3.5 Obsah a podání nabídky

Právní úprava jednotlivých druhů zadávacích řízení od jejich zahájení do okamžiku podání nabídek je pro každý druh zadávacího řízení odlišná a je proto v zákoně vymezena samostatně. Naproti tomu postup v zadávacím řízení je od podání nabídek do uzavření smlouvy s malými výjimkami ve všech druzích řízení stejný.¹⁰⁴

Zákon v § 68 stanoví pravidlo, podle něž lze zadat veřejnou zakázku pouze dodavateli, který podá nabídku (tzn. stane se uchazečem ve smyslu § 17 písm. j) ZVZ). Nabídkou se obecně rozumí soubor dokumentů, informací a údajů, které dodavatel předkládá zadavateli k posouzení a hodnocení. Dle zákona musí každá nabídka obsahovat tyto podstatné náležitosti:

¹⁰³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-23]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

¹⁰⁴ DVORÁK, David a Petr SERAFÍN. Veřejné zakázky ve stavebnictví. str. 176

- identifikační údaje uchazeče,
- návrh smlouvy podepsaný osobou oprávněnou jednat jménem uchazeče či za uchazeče,
- potřebnou dokumentaci určenou ZVZ či zadavatelem,
- doklady a informace prokazující splnění kvalifikace (v otevřeném řízení a ve zjednodušeném podlimitním řízení),
- a další údaje stanovené v § 68 odst. 3 ZVZ.

Každý dodavatel může v zadávacím řízení podat pouze jednu nabídku s tím, že nabídka obsahující více variant řešení je považována za jedinou nabídku. Varianty nabídky jsou povoleny, jen pokud je zadavatel předem připustil v zadávacích podmínkách.¹⁰⁵ V rámci hodnocení však musí být jednotlivé varianty hodnoceny odděleně jako samostatné nabídky. Zákaz podat více než jednu nabídku se vztahuje i na situace, kdy by dodavatel podával jednu nabídku za sebe a další společně s jinými dodavateli, neboť v takovém případě se tato skupina dodavatelů považuje za jednoho uchazeče. Rovněž je nepřípustné, aby byl dodavatel ve stejném zadávacím řízení subdodavatelem jiného dodavatele. Poruší-li uchazeč zákaz podání více nabídek v tomtéž zadávacím řízení, je zadavatel povinen všechny takto podané nabídky z řízení vyřadit. Nabídky se podávají ve lhůtě pro podání nabídek, vždy písemně, a to buď v listinné či elektronické podobě. Nabídka v listinné podobě musí být podána v řádně uzavřené obálce označené názvem veřejné zakázky a adresou uchazeče, nabídka v elektronické podobě musí být podána v souladu s požadavky stanovenými v § 149 ZVZ.¹⁰⁶

3.6 Otevírání obálek s nabídkami

Tradiční fází zadávacího řízení, která má přispět k jeho větší transparentnosti, je veřejné otevírání obálek s nabídkami.¹⁰⁷ K otevírání obálek zadavatel přistupuje ihned po uplynutí lhůty pro podání nabídek, před tímto okamžikem nesmí být za žádných okolností obálky otevřeny. Uchazeči, kteří nepodali nabídku ve stanovené lhůtě, musí být o této skutečnosti zadavatelem bezodkladně vyrozuměni a k jejich nabídce se již v zadávacím řízení dále nepřihlíží.

¹⁰⁵ § 70 ZVZ

¹⁰⁶ § 69 ZVZ

¹⁰⁷ § 71 ZVZ

Pro otevírání obálek s nabídkami zadavatel zřizuje speciální nejméně tříčlennou komisi, jejíž členové jsou ustanoveni pouze pro tento konkrétní úkon. Jestliže veřejný nebo sektorový zadavatel zadávají veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění, nejsou povinni tuto komisi ustanovit a veškerá práva a povinnosti spojená s otevíráním obálek přebírají oni sami. Dle mého názoru by však měla být komise ustanovena i v tomto případě, aby byla zachována zásada transparentnosti. Veškeré úkony komise jsou činěny jménem zadavatele a všichni její členové jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli v souvislosti se svou účastí v komisi. Funkci komise pro otevírání obálek s nabídkami může rovněž plnit i hodnotící komise, stanoví-li tak veřejný zadavatel.

Komise by nejprve měla zkontrolovat, jestli je nabídka podána v řádně uzavřené, nepoškozené a označené obálce, aby nemohly vznikat pochybnosti o předčasném prozrazení jejího obsahu.¹⁰⁸ Proces otevírání obálek dále probíhá tak, že komise obálky postupně otevírá podle jejich pořadového čísla¹⁰⁹ a kontroluje, zda je nabídka z hlediska požadovaného obsahu úplná, zda je zpracována v požadovaném jazyce a zda je návrh smlouvy podepsán osobou oprávněnou jednat jménem uchazeče. Nabídky, jež kontrole nevyhověly, jsou komisí vyřazeny, a zadavatel následně příslušného uchazeče bez odkladu vyloučí ze zadávacího řízení. Lze tedy konstatovat, že otevírání obálek je spíše primární a formální kontrolou úplnosti nabídky, zatímco bližší posuzování a hodnocení nabídky probíhá až v dalších fázích zadávacího řízení.

Otevírání obálek se mají právo účastnit uchazeči, jejichž nabídky byly podány ve lhůtě pro podání nabídek a jiné osoby, o nichž tak stanoví zadavatel (např. přizvaní odborníci, zapisovatel). Všem přítomným uchazečům komise sdělí výsledky výše uvedené prvotní kontroly a také informaci o nabídkových cenách.

Otevřením nabídek podaných v elektronické podobě se rozumí okamžik, kdy je obsah příslušného elektronického souboru s nabídkou zpřístupněn komisi.¹¹⁰ K otevírání elektronických nabídek dochází v časovém intervalu mezi koncem lhůty pro podání nabídek a otevíráním obálek s nabídkami v listinné podobě. Je zřejmé, že jsou-li zadavateli ve lhůtě pro podání nabídek doručeny pouze nabídky v elektronické podobě, klasické otevírání obálek se nemusí konat. Zadavatel si také může podání

¹⁰⁸ DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. Veřejné zakázky ve stavebnictví. str. 191

¹⁰⁹ Pořadové číslo se přiděluje podle data a času doručení nabídky, obálky jsou proto otevírány od nejdříve po nejpozději doručené.

¹¹⁰ § 72 odst. 2 ZVZ

nabídky v elektronické formě vyhradit v zadávacích podmínkách. V rámci kontroly úplnosti nabídky ověřuje komise mimo jiné rovněž její autenticitu a to, zda nebylo s nabídkou před jejím otevřením manipulováno.

O otevírání obálek i otevírání nabídek v elektronické podobě je třeba sepsat protokol.¹¹¹ Závazný obsah protokolu tvoří identifikace veřejné zakázky, datum a místo otevírání obálek, identifikační údaje všech uchazečů, údaje o nabídkové ceně a podpisy všech přítomných členů komise. Po podpisu protokolu jej komise předá zadavateli, který je povinen umožnit uchazečům na jejich žádost do protokolu nahlédnout a pořídit si z něj výpis nebo opis.

3.7 Posouzení a hodnocení nabídek

3.7.1 Hodnotící komise

Nejnáročnější částí zadávacího řízení je posouzení a hodnocení nabídek. Tuto činnost však nevykonává veřejný zadavatel sám, nýbrž je povinen k tomuto účelu ustanovit hodnotící komisi (v otevřeném řízení, užším řízení, soutěžním dialogu, zjednodušeném podlimitním řízení a pro předběžné hodnocení nabídek v jednacím řízení s uveřejněním).¹¹² Sektorový zadavatel tuto povinnost nemá a je oprávněn sám provádět posouzení a hodnocení nabídek v plném rozsahu. Hodnotící komise je odborně poradní orgán, který musí mít nejméně pět členů. Jestliže to vyžaduje povaha předmětu veřejné zakázky, musí mít komise nejméně jednu třetinu členů s příslušnou odborností ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Ze zákona je uloženo, že členem komise musí být vždy alespoň jeden zástupce veřejného zadavatele a za každého člena musí být veřejným zadavatelem jmenován náhradník. Další podrobnosti ke složení komise jsou obsaženy v ustanovení § 74 ZVZ. Členové komise nesmí být ve vztahu k veřejné zakázce a uchazečům podjatí a jsou též povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděli v souvislosti s účastí v komisi.

Hodnotící komise posuzuje a hodnotí nabídky na zákonem neomezeném počtu jednání, která nejsou veřejně přístupná. První jednání komise svolává veřejný zadavatel. Na tomto jednání si komise volí ze svých členů předsedu a místopředsedu, další jednání již svolává a řídí předseda komise (v případě jeho nepřítomnosti místopředseda). Komise je usnášeníschopná, jsou-li přítomny nejméně

¹¹¹ § 73 ZVZ

¹¹² § 74 odst. 1 ZVZ

dvě třetiny členů nebo jejich náhradníků. O každém jednotlivém jednání komise se sepisuje zvláštní protokol, který podepisují všichni přítomní členové.¹¹³

3.7.2 Posouzení nabídek

Nabídky, které úspěšně prošly stádiem otevírání obálek, postupují do fáze posouzení nabídek upravené v § 76 ZVZ. Na rozdíl od otevírání obálek, kde byla kontrolována formální stránka nabídek, je předmětem posuzování nabídek jejich obsahová stránka. Hodnotící komise při posouzení nabídek zejména ověřuje, zda nabídka:

- odpovídá požadavkům vyplývajícím ze zákona,
- není v rozporu s jinými právními předpisy (především ZOHS),
- v plném rozsahu respektuje zadávací podmínky stanovené zadavatelem,
- neobsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu (viz § 77 ZVZ).

Shledá-li hodnotící komise v nabídce jakékoliv nejasnosti, je oprávněna uchazeče požádat o písemné vysvětlení jeho nabídky. V žádosti komise uvede, v čem konkrétně spatřuje nejasnosti nabídky a lhůtu pro poskytnutí písemného vysvětlení. Jestliže komisi nebude toto písemné vysvětlení postačovat, má právo uchazeče následně pozvat na jednání komise za účelem ústního vysvětlení jeho nabídky. Dodatečné vysvětlení nabídky nesmí být za žádných okolností využito k doplňování chybějících náležitostí nabídky či k jejím dodatečným změnám. Nabídku lze tedy pouze vysvětlit, nikoliv doplnit.¹¹⁴

Uchazeče, jehož nabídka úspěšně neprošla fází posouzení a byla komisí vyřazena, zadavatel bezodkladně vyloučí z účasti v zadávacím řízení. Určitou výjimku tvoří nabídky, u nichž zadavatel připustil varianty. Ke kompletnímu vyřazení takové nabídky dojde pouze v případě, jestliže byly vyřazeny všechny jednotlivé varianty. Komise nepřihlíží ani ke zjevným početním chybám, které nemají vliv na nabídkovou cenu (např. na třech místech nabídky je cena vypočítaná správně, na čtvrtém špatně). Lze se domnívat, že cílem této úpravy bylo vyhnout se zbytečnému vyřazování nabídek z formálních důvodů.

¹¹³ § 75 ZVZ

¹¹⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-02-26]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

3.7.3 Hodnotící kritéria

Pro hodnocení nabídek je možné použít výhradně jedno ze dvou základních hodnotících kritérií, a to kritérium nejnížší nabídkové ceny, nebo kritérium ekonomické výhodnosti nabídky.¹¹⁵ Zvolené hodnotící kritérium zadavatel uvádí již na samém počátku zadávacího řízení, čili v oznámení nebo výzvě o zahájení řízení. Samotná volba kritéria je ponechána zcela na úsudku zadavatele¹¹⁶, avšak zadavatel musí při výběru kritéria zohlednit druh a složitost veřejné zakázky.

Hodnocení podle kritéria nejnížší nabídkové ceny je poměrně jednoduchou záležitostí, neboť hodnotící komise sestaví pořadí uchazečů od prvního k poslednímu pouze s ohledem na výši jejich nabídkové ceny (jednokriteriální hodnocení). Dané kritérium se většinou využívá v situacích, kdy zadavatel předmět veřejné zakázky a podmínky jejího plnění vymezí v zadávací dokumentaci velmi detailním způsobem a jedinou možnou „proměnnou“ tak de facto zůstává nabídková cena. Ačkoliv se jedná o velice transparentní způsob hodnocení, především u veřejných zakázek se složitějším předmětem plnění neumožní zohlednění všech relevantních požadavků zadavatele, a tudíž ani výběr nabídky, která nejlépe odpovídá jeho potřebám.¹¹⁷

Kritérium ekonomické výhodnosti nabídky se skládá z více dílčích kritérií, které by měly vždy vyjadřovat vztah užitné hodnoty a ceny. Zákon počet kritérií nepředepisuje ani neomezuje, každý zadavatel by si však měl uvědomit, že čím více kritérií stanoví, tím složitější pozici bude mít hodnotící komise při výběru nejvhodnější nabídky.¹¹⁸ Zákon rovněž neupravuje žádný závazný katalog dílčích kritérií a uvádí pouze jejich demonstrativní výčet v § 78 odst. 4.¹¹⁹ Vybraná hodnotící kritéria nesmí být za žádných okolností diskriminační a znevýhodňovat určité uchazeče. Současně s vymezením jednotlivých dílčích kritérií je zadavatel povinen jim přiřadit váhu vyjádřenou v procentech. Přiřazením váhy zadavatel určuje význam daného kritéria vzhledem k ostatním dílčím kritériím, tzn. čím je váha kritéria vyšší, tím je kritérium pro zadavatele významnější. Pakliže není zadavatel schopen váhu kritérií objektivně stanovit, uvede dílčí kritéria v sestupném pořadí dle jejich významu.

¹¹⁵ § 78 ZVZ

¹¹⁶ S výjimkou soutěžního dialogu, kde zákon striktně nařizuje použití kritéria ekonomické výhodnosti nabídky.

¹¹⁷ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 269 a 270

¹¹⁸ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 270

¹¹⁹ Dílčími hodnotícími kritérii mohou být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, dodací lhůta apod. Dílčími kritérii se naopak nemohou stát smluvní či platební podmínky.

3.7.4 Hodnocení nabídek

Hodnocení nabídek, upravené ustanovením § 79 ZVZ, je jednou z nejdůležitějších fází celého procesu zadávání. Jeho účelem je porovnat jednotlivé nabídky mezi sebou a podle předem stanovených kritérií a metod vybrat nejvhodnější nabídku.¹²⁰ Hodnotící komise může hodnotit pouze takové nabídky, které byly podány včas, nebyly vyřazeny komisí pro otevírání obálek ani hodnotící komisí při jejich posuzování a splňují požadavky stanovené zákonem a zadavatelem v zadávacích podmínkách. Pokud by měla komise hodnotit nabídku pouze jednoho uchazeče (ať už z důvodu podání jediné nabídky nebo vyřazení všech ostatních nabídek ve fázi posuzování), pak k hodnocení nepřistoupí a zadavatel bez zbytečného odkladu zruší zadávací řízení.

Zákon nepředepisuje pro zadavatele žádný závazný postup při hodnocení nabídek a je tak zcela na zadavateli, jakou metodou výběr nejvhodnější nabídky provede. Jeho povinností však je zvolený způsob výběru uvést již v zadávací dokumentaci, aby nevznikl prostor k pozdější manipulaci s výsledky hodnocení a byla tak zachována zásada transparentnosti.

Zjistí-li zadavatel pochybení ze strany hodnotící komise, má možnost nařídit nové posouzení a hodnocení nabídek. Pro tyto případy je oprávněn ustanovit novou hodnotící komisi nebo provést posouzení a hodnocení nabídek sám. Důležité je zdůraznit, že zadavatel může zasáhnout do doporučení komise, jen pokud byl její postup *contra legem*, nikoliv když se s takovým doporučením zadavatel neztotožňuje.

Hodnotící komise je povinna o posouzení a hodnocení nabídek vyhotovit písemnou zprávu, jež podepisují všichni členové, kteří se účastnili jednání komise. Tato zpráva nemá zákonem předepsanou strukturu, ale musí obsahovat alespoň seznam posouzených nabídek, seznam vyřazených nabídek, popis způsobu hodnocení zbývajících nabídek, výsledek hodnocení nabídek a odůvodnění hodnocení.¹²¹ Odůvodnění by přitom mělo být co nejpodrobnější, aby bylo zadavateli zřejmé, na základě čeho komise dospěla ke svým závěrům. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je stěžejním podkladem sloužícím zadavateli pro rozhodnutí o výběru ekonomicky nejvýhodnější nabídky. Jejím vyhotovením končí činnost hodnotící komise.

¹²⁰ DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. Veřejné zakázky ve stavebnictví. str. 203

¹²¹ § 80 ZVZ

3.8 Ukončení zadávacího řízení

Zákon umožňuje ve své podstatě dva způsoby ukončení zadávacího řízení. Prvním z nich je výběr nejvhodnější nabídky s následným uzavřením smlouvy a druhým zrušení zadávacího řízení.

3.8.1 Výběr nejvhodnější nabídky a uzavření smlouvy

Zadávací řízení je v ideálním případě ukončeno rozhodnutím zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky a následným uzavřením smlouvy s dodavatelem, který tuto nabídku podal. Zadavatel při výběru nejvhodnější nabídky vychází z podkladů a doporučení hodnotící komise, přičemž je povinen vybrat tu nabídku, jež byla podle hodnotících kritérií shledána jako ekonomicky nejvýhodnější nebo jako nabídka s nejnižší nabídkovou cenou.¹²²

Do 5 pracovních dnů po učiněném rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky odešle zadavatel všem dotčeným zájemcům a všem dotčeným uchazečům oznámení o výběru nejvhodnější nabídky. Dotčenými se rozumí zájemci a uchazeči, kteří nebyli v průběhu zadávacího řízení z tohoto řízení vyloučeni.¹²³ Účelem definice dotčeného zájemce a dotčeného uchazeče je určení okruhu osob oprávněných podat námitky proti rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky.¹²⁴ Oznámení o výběru nejvhodnější nabídky musí obsahovat identifikační údaje uchazečů, jejichž nabídka byla hodnocena, výsledek hodnocení nabídek, z něhož bude zřejmé pořadí nabídek, poučení o lhůtě pro podání námitek a další náležitosti uvedené v § 81 odst. 5 ZVZ.

Na základě rozhodnutí a oznámení o výběru nejvhodnější nabídky vzniká zadavateli kontraktní povinnost, tj. povinnost uzavřít s vybraným uchazečem smlouvu. Před uzavřením smlouvy však musí zadavatel nechat uplynout lhůtu pro podání námitek, která činí 15 dnů od doručení oznámení o výběru nejvhodnější nabídky. Pokud nebyly v uvedené lhůtě podány žádné námitky, zadavatel s vybraným uchazečem uzavírá smlouvu do 15 dnů od uplynutí této lhůty.¹²⁵ Smlouva musí být uzavřena zásadně v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče. V této fázi zadávacího řízení tedy již není možné v návrhu smlouvy činit jakékoliv významné změny či doplnění, které by umožnily podstatnou

¹²² § 81 odst. 1 ZVZ

¹²³ § 81 odst. 3 ZVZ

¹²⁴ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 532

¹²⁵ § 82 odst. 2 ZVZ

změnu práv a povinností vyplývajících z této smlouvy.¹²⁶ Výjimkou jsou pouze drobné a nevýznamné úpravy, jako například změna identifikačních údajů, doplnění evidenčního čísla smlouvy apod.

Aby mohlo být zadávací řízení úspěšně ukončeno a smlouva podepsána, musí vybraný uchazeč poskytnout zadavateli k uzavření smlouvy potřebnou součinnost. Odmítne-li vybraný uchazeč uzavřít se zadavatelem smlouvu nebo neposkytne-li řádnou součinnost, může být smlouva uzavřena s uchazečem, který se umístil na druhém místě, a odmítne-li i ten, pak s uchazečem na třetím místě.¹²⁷ Pokud není smlouva uzavřena ani se třetím uchazečem v pořadí, je zadavatel povinen zadávací řízení zrušit.

Díky „transparentní novele“ zákona je umožněno zadavateli odstoupit od již uzavřené smlouvy v případech, kdy uchazeč uvedl v nabídce informace nebo doklady, které neodpovídají skutečnosti a mohly mít vliv na výsledek zadávacího řízení.

3.8.2 Zrušení zadávacího řízení

Zrušení zadávacího řízení je nežádoucím způsobem ukončení zadávacího řízení, a proto je zadavatel oprávněn zrušit řízení výhradně z důvodů taxativně vymezených zákonem.

Důvody pro obligatorní zrušení zadávacího řízení jsou obsaženy v § 84 odst. 1 ZVZ. Jedná se převážně o situace, kdy není z povahy věci možné v řízení pokračovat (např. z účasti v zadávacím řízení byli vyloučeni všichni dodavatele, ve stanovené lhůtě nebyly podané žádné nabídky apod.). Fakultativní důvody pro zrušení zadávacího řízení jsou zahrnuty v § 84 odst. 2 až 5 ZVZ (např. zadavatel stanovil minimální počet zájemců a tento počet nebyl naplněn, odpadly důvody pro pokračování v zadávacím řízení v důsledku podstatné změny okolností apod.).

Ať už zadavatel ruší zadávací řízení z obligatorních či fakultativních důvodů, vždy tak musí učinit bez zbytečného odkladu poté, co se vyskytnou skutečnosti, pro které je řízení rušeno. Zadavatel je následně povinen zajistit uveřejnění informace o zrušení zadávacího řízení ve Věstníku veřejných zakázek a oznámit zrušení všem známým zájemcům a uchazečům o veřejnou zakázku včetně uvedení důvodu.¹²⁸

¹²⁶ § 82 odst. 7 ZVZ

¹²⁷ § 82 odst. 4 ZVZ

¹²⁸ § 84 odst. 7 a 8 ZVZ

4. JEDNOTLIVÁ ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ A JEJICH PRŮBĚH

Jak již bylo uvedeno, zákon rozeznává šest druhů zadávacích řízení – otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. Cílem této kapitoly je jejich stručná charakteristika a také přiblížení si postupu zadavatele v jednotlivých řízeních.

4.1 Otevřené řízení

Otevřené řízení je standardním a zároveň nejvíce transparentním druhem zadávacího řízení, které je však technicky a administrativně velice náročné. Náročnost tohoto řízení je dána skutečností, že se jedná o řízení otevřené neomezenému počtu zájemců o veřejnou zakázku, a proto je v některých případech nutné zanalyzovat a vyhodnotit větší množství nabídek.¹²⁹ Otevřené řízení může použít veřejný i sektorový zadavatel pro každou veřejnou zakázku bez naplnění jakýchkoliv podmínek, neboť zákon ani zadávací směrnice EU žádné požadavky pro užití tohoto řízení neupravují.

Postup zadavatele v otevřeném řízení je určen následujícími kroky¹³⁰:

1. *Předběžné oznámení* – jeden měsíc před zahájením otevřeného řízení je povinen veřejný zadavatel uveřejnit ve Věstníku veřejných zakázek předběžné oznámení. Sektorový zadavatel uveřejňuje pravidelné předběžné oznámení pouze za podmínek stanovených v § 87 ZVZ.
2. *Zahájení otevřeného řízení* – je provedeno odesláním příslušného formuláře s oznámením o zahájení otevřeného řízení k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek. Ve formuláři zadavatel musí uvést konec lhůty pro podání nabídek.
3. *Poskytnutí zadávací dokumentace a výzva zadavatele* – ode dne uveřejnění oznámení ve Věstníku musí zadavatel zveřejnit na profilu zadavatele alespoň textovou část zadávacích podmínek. Uveřejnění oznámení je rovněž výzvou k podání nabídek dodavatelů a k současnému prokázání splnění kvalifikace.
4. *Odůvodnění veřejné zakázky* – veřejný zadavatel je povinen zpracovat a uveřejnit na profilu zadavatele odůvodnění veřejné zakázky, a to do tří

¹²⁹ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 244

¹³⁰ viz MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

pracovních dnů od zahájení otevřeného řízení (viz § 156 ZVZ). Sektorového zadavatele se tato povinnost netýká.

5. *Poskytování dodatečných informací* – ve lhůtě pro podání nabídek poskytuje zadavatel na žádost dodavatele také dodatečné informace k zadávacím podmínkám, jež nebyly zveřejněny na profilu zadavatele.
6. *Prohlídka místa plnění* – je-li to pro plnění veřejné zakázky nebo zpracování nabídky nezbytné (popř. vhodné), umožní zadavatel dodavatelům prohlídku místa plnění.
7. *Jmenování členů komise pro otevírání obálek a členů hodnotící komise*.
8. *Vypracování seznamu nabídek* – zadavatel provede evidenci všech podaných nabídek bez ohledu na to, zda se jedná o nabídky podané v listinné či elektronické formě.
9. *Otevírání obálek s nabídkami*.
10. *Posouzení kvalifikace dodavatelů* – hodnotící komise může posouzení kvalifikace spojit na jednom jednání i s posouzením a hodnocením nabídek, je-li to účelné a žádoucí.¹³¹
11. *Posouzení nabídek*.
12. *Hodnocení nabídek*.
13. *Rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky s odůvodněním* – zadavatel se při výběru může odchýlit od doporučení hodnotící komise, je však povinen provedené odchylky řádně zdůvodnit. Zadavatel je rovněž nucen rozhodnout o novém posouzení a hodnocení nabídek, jestliže zjistí, že hodnotící komise porušila zákonem stanovený postup.
14. *Odeslání rozhodnutí* – pokud zadavatel souhlasí s doporučením hodnotící komise, odešle všem dotčeným osobám oznámení o výběru nejvhodnější nabídky.
15. *Uzavření smlouvy*.
16. *Povinnosti po uzavření smlouvy* – jedná se především o uveřejňování skutečností, které souvisí se zadávacím řízením (např. oznámení o výsledku

¹³¹ V tomto případě by po kroku č. 10 následoval až krok č. 13.

zadávacího řízení, výše skutečně uhrazené ceny, seznam subdodavatelů atd.).¹³²

4.2 Užší řízení

Dalším druhem zadávacího řízení, které mohou použít všechny kategorie zadavatelů bez naplnění jakýchkoliv podmínek, je užší řízení. Na rozdíl od jednofázového otevřeného řízení, kde dodavatelé podávají nabídky a přitom zároveň prokazují svou kvalifikaci, má užší řízení dvě fáze. V první fázi zadavatel vybízí neomezený počet dodavatelů k prokázání kvalifikace a teprve následně jsou kvalifikovaní dodavatelé vyzváni k podání nabídek. Základní odlišností užšího a otevřeného řízení je tedy okruh dodavatelů, kteří mohou podat nabídku. Výhoda užšího řízení spočívá v tom, že zadavatel má možnost omezit počet podaných nabídek. Omezováním nabídek však přibývají v zadávacím procesu problematická místa.¹³³ Ve srovnání s otevřeným řízením je užší řízení méně konkurenční, a proto by při větších zakázkách měl zadavatel využívat spíše otevřené řízení.¹³⁴

Postup zadavatele v užším řízení je určen následujícími kroky¹³⁵:

1. *Predběžné oznámení* - jeden měsíc před zahájením užšího řízení je povinen veřejný zadavatel uveřejnit ve Věstníku veřejných zakázek předběžné oznámení. Sektorový zadavatel uveřejňuje pravidelné předběžné oznámení za podmínek stanovených v § 87 a 88 ZVZ.
2. *Zahájení užšího řízení* – je provedeno odesláním příslušného formuláře s oznámením o zahájení užšího řízení k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek. Ve formuláři zadavatel musí uvést lhůtu pro doručení žádostí o účast v užším řízení.
3. *Poskytnutí zadávací dokumentace a výzva zadavatele* – ode dne uveřejnění oznámení ve Věstníku musí zadavatel zveřejnit na profilu zadavatele alespoň textovou část zadávacích podmínek. Uveřejnění oznámení je rovněž výzvou k podání žádosti o účast v užším řízení a k současnému prokázání splnění kvalifikace.

¹³² Tento krok se vztahuje na všechna zadávací řízení bez výjimky, a proto již dále nebude uváděn.

¹³³ DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. Veřejné zakázky ve stavebnictví. str. 40

¹³⁴ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 248

¹³⁵ viz MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

4. *Odůvodnění veřejné zakázky* – veřejný zadavatel je povinen zpracovat a uveřejnit na profilu zadavatele odůvodnění veřejné zakázky, a to do tří pracovních dnů od zahájení užšího řízení (viz § 156 ZVZ). Sektorového zadavatele se tato povinnost netýká.
5. *Poskytování dodatečných informací* – ve lhůtě pro podání žádosti o účast poskytuje zadavatel na žádost dodavatele také dodatečné informace k zadávacím podmínkám, jež nebyly zveřejněny na profilu zadavatele.
6. *Příjem žádostí o účast* – zájemci doručují (písemnou nebo telefonickou formou) zadavateli žádost o účast, čímž projevují svůj úmysl účastnit se užšího řízení. Přílohou žádosti jsou doklady o prokázání splnění kvalifikace.
7. *Kontrola žádostí a posouzení kvalifikace dodavatelů* – podané žádosti a předložené kvalifikační doklady posuzuje v užším řízení sám zadavatel nebo jím ustanovená zvláštní komise, přičemž zájemci nemají právo být při těchto úkonech přítomni. Zadavatel je po ukončení posuzování oprávněn vyloučit ty zájemce, kteří nepodali řádnou žádost o účast nebo neprokázali splnění své kvalifikace.
8. *Výzva k podání nabídek* – všem zájemcům, kteří nebyli z užšího řízení ve fázi posuzování vyloučeni, je zadavatel povinen písemně odeslat výzvu k podání nabídky. Výzva by měla být zaslána všem zájemcům ve stejný den.
9. *Prohlídka místa plnění* - je-li to pro plnění veřejné zakázky nebo zpracování nabídky nezbytné (popř. vhodné), umožní zadavatel dodavatelům prohlídku místa plnění.
10. *Fáze od jmenování členů komise pro otevírání obálek a členů hodnotící komise až po uzavření smlouvy* – právní úprava postupu zadavatele je v této fázi užšího řízení shodná s postupem zadavatele v otevřeném řízení.¹³⁶

4.3 Jednací řízení s uveřejněním

Jednací řízení s uveřejněním představuje méně formální způsob zadání veřejné zakázky a zřejmě nejvíce se blíží běžnému obchodněprávnímu vyjednávání.¹³⁷ Tento druh řízení je typický spíše pro sektorové zadavatele, neboť ti nemusí při jeho použití splňovat žádné zvláštní podmínky. Naopak veřejný zadavatel

¹³⁶ Viz body 7 až 16 v otevřeném řízení (str. 46). Jedinou výjimkou je, že se v této fázi užšího řízení neprovádí posouzení kvalifikace, neboť bylo provedeno již po doručení žádostí o účast v užším řízení.

¹³⁷ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 253

může využít jednací řízení s uveřejněním pouze za splnění předpokladů taxativně vymezených v § 22 ZVZ (např. předchozí zadávací řízení nebylo úspěšné, jiný druh zadávacího řízení není vhodný apod.). Jedná se o řízení třífázové, které je především zpočátku podobné užšímu řízení tím, že zadavatel vybízí neomezený počet dodavatelů k prokázání kvalifikace a teprve následně jsou kvalifikovaní dodavatelé vyzváni k podání nabídek. Základní odlišnost spočívá ve třetí fázi, kdy po podání nabídek a jejich předběžném hodnocení vede zadavatel s jednotlivými uchazeči jednání o nabídkách za účelem dosažení co nejvýhodnějších smluvních a obchodních podmínek. Přidělení veřejné zakázky nastává až po skončení jednání mezi oběma stranami.¹³⁸

Postup zadavatele v jednacím řízení s uveřejněním je určen následujícími kroky¹³⁹.

1. *Předběžné oznámení* - jeden měsíc před zahájením jednacího řízení s uveřejněním je povinen veřejný zadavatel uveřejnit ve Věstníku veřejných zakázek předběžné oznámení. Sektorový zadavatel uveřejňuje pravidelné předběžné oznámení za podmínek stanovených v § 87 a 88 ZVZ.
2. *Fáze od zahájení jednacího řízení s uveřejněním až po prohlídku místa plnění* - postup zadavatele v jednacím řízení s uveřejněním je v této fázi stejný s postupem zadavatele v užším řízení.¹⁴⁰
3. *Jmenování členů komise pro otevírání obálek a členů hodnotící komise.*
4. *Vypracování seznamu nabídek* – zadavatel provede evidenci všech podaných nabídek bez ohledu na to, zda se jedná o nabídky podané v listinné či elektronické formě.
5. *Otevírání obálek s nabídkami.*
6. *Posouzení nabídek.*
7. *Předběžné hodnocení nabídek* – použijí se stejná pravidla jako pro řádné hodnocení nabídek.
8. *Předběžný výsledek hodnocení* – po provedeném hodnocení zadavatel nerozhoduje o výběru nejvhodnější nabídky (jak tomu bylo v otevřeném a

¹³⁸ KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 135

¹³⁹ viz MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

¹⁴⁰ viz body 2 až 9 v užším řízení (str. 47 a 48)

užším řízení), ale výsledek předběžného hodnocení využívá pro další jednání s uchazeči o podaných nabídkách. Tento výsledek zadavatel písemně oznámí všem uchazečům nevyloučeným z řízení a současně s jeho odesláním zadavatel pozve uchazeče k účasti na prvním jednání o nabídkách.

9. *Jednání o nabídkách* – zadavatel se tímto jednáním snaží dosáhnout nejvýhodnějších možných podmínek plnění (v praxi často nejnižší nabídkové ceny). O podaných nabídkách nemusí jednat zadavatel osobně, ale může k tomuto úkonu pověřit hodnotící komisi, některé její členy či jinou kompetentní osobu. Jednání probíhá buď se všemi uchazeči současně, nebo s každým uchazečem odděleně, a to zpravidla ve více fázích (není to však nezbytně nutné). Zadavatel nesmí v průběhu jednání měnit zadávací podmínky, ani sdělovat uchazečům údaje týkající se jiného uchazeče, pokud k tomu takový uchazeč nesvolil.
10. *Výsledek jednání o nabídkách* – po každém jednání zadavatel vyhotovuje “protokol z jednání” s uvedením všech ujednání, která mohou mít za následek změnu nabídky či návrhu smlouvy. Po ukončení každé fáze jednání zadavatel rovněž vyhotoví “protokol o konečném výsledku hodnocení”, jehož obsahem je stanovení pořadí uchazečů na základě hodnotících kritérií.
11. *Rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky s odůvodněním* – nejvhodnější nabídku vybere zadavatel na základě výsledků jednání o nabídkách a své rozhodnutí oznámí všem uchazečům, kteří mohou ve stanovené lhůtě proti tomuto verdiktu podat námitky.
12. *Uzavření smlouvy* – pokud při jednání o nabídkách došlo ke změně podmínek v návrhu původní smlouvy, uchazeč musí zadavateli doručit upravený návrh smlouvy odpovídající výsledkům jednání. Jestliže vybraný uchazeč takto neučiní, zadavatel má právo vyzvat k předložení upraveného návrhu smlouvy uchazeče umístěného na druhém, resp. třetím místě.

4.4 Jednací řízení bez uveřejnění

Jednací řízení bez uveřejnění je mimořádným a nejméně formalizovaným zadávacím řízením, které se svou povahou blíží standardnímu soukromoprávnímu uzavírání smlouvy.¹⁴¹ Jedná se o nejméně transparentní způsob zadání veřejné zakázky, z tohoto důvodu jej veřejný i sektorový zadavatel mohou použít pouze ve

¹⁴¹ DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. Veřejné zakázky ve stavebnictví. str. 49

výjimečných situacích a za splnění striktních podmínek uvedených v § 23 ZVZ (např. předchozí neúspěšné zadávací řízení, možnost plnění zakázky jen určitým konkrétním způsobem, krajně naléhavý případ atd.). Zatímco předpoklady použití jednacího řízení bez uveřejnění jsou přesně vymezeny, na průběh řízení klade zákon pouze minimální požadavky. Na rozdíl od jednacího řízení s uveřejněním zadavatel vyzývá jednoho či více dodavatelů k jednání o smluvních a obchodních podmínkách ještě předtím, než tito dodavatelé podají své nabídky.¹⁴² Podání nabídek a následné uzavření smlouvy je tedy odrazem výsledku jednání mezi oběma smluvními stranami.

Postup zadavatele v jednacím řízení bez uveřejnění je určen následujícími kroky¹⁴³.

1. *Zahájení jednacího řízení bez uveřejnění* – je provedeno odesláním písemné výzvy k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění. Tuto výzvu obsahující určité podstatné náležitosti¹⁴⁴ zadavatel doručí jednomu či více zájemcům, s nimiž zamýšlí jednat v tomto řízení. Zadavatel má tedy možnost omezit počet vyzvaných zájemců na základě vlastního rozhodnutí, čímž může docházet k omezování hospodářské soutěže, a proto by použití tohoto řízení mělo být řádně a v dostatečné míře zadavatelem odůvodněno.
2. *Jednání se zájemci* – probíhá dle způsobů a zásad, které zadavatel stanovil ve výzvě k jednání. O každém jednání je zadavatel povinen vyhotovit protokol s popisem průběhu jednání, aby byla zachována zásada transparentnosti. Vede-li zadavatel jednání s více zájemci, nesmí sdělovat žádnému zájemci údaje o jiném zájemci, pokud k tomu takový zájemce sám nesvolil. Zadavatel je v průběhu jednání oprávněn se s vyzvanými zájemci dohodnout na jiných podmínkách plnění, než jaké byly uvedeny ve výzvě k jednání nebo v zadávací dokumentaci, avšak jakákoliv změna plnění musí i nadále splňovat striktní pravidla pro použití jednacího řízení bez uveřejnění.
3. *Podávání nabídek zájemci* – jakmile skončí jednání, zájemci podávají ve lhůtě stanovené zadavatelem (nebo lhůtě stanovené dohodou mezi oběma stranami) své nabídky. V nabídkách musí být obsaženy všechny smluvní a

¹⁴² JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 269 a 270

¹⁴³ viz MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-03-06]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

¹⁴⁴ Informaci o předmětu veřejné zakázky, identifikační údaje zadavatele, zadávací dokumentaci a další náležitosti uvedené v § 34 odst. 2 ZVZ.

obchodní podmínky, které byly v průběhu jednání dohodnuty, popř. podmínky lepší.

4. *Úkony zadavatele po obdržení nabídek* – jak již bylo uvedeno výše, zákon neklade na další průběh jednacího řízení bez uveřejnění téměř žádné požadavky. Po uplynutí lhůty pro podání nabídek lze na toto řízení s určitými výjimkami aplikovat některé z postupů zadavatele v otevřeném řízení.¹⁴⁵ Zásadní rozdíl od otevřeného řízení spočívá v tom, že zadavatel není povinen ustanovit komisi pro otevírání obálek ani hodnotící komisi, a veškerá práva a povinnosti související s posouzením a hodnocením nabídek plní on sám.

4.5 Soutěžní dialog

Soutěžní dialog je zadávací řízení primárně určené pro veřejné zakázky se zvláště složitým předmětem plnění, u kterých není zadavatel objektivně s to vymezit technické, právní nebo finanční podmínky v souladu s požadavky zákona. Obecně lze konstatovat, že zadavatel dokáže de facto identifikovat své potřeby, není však schopen určit nejlepší cestu k jejich dosažení. Cílem soutěžního dialogu je tedy nalézt na základě jednání s vyzvanými zájemci taková řešení, která splňují potřeby a požadavky zadavatele. Soutěžní dialog může využít pouze veřejný zadavatel, a to v situacích, kdy by použití otevřeného či užšího řízení s ohledem na povahu předmětu veřejné zakázky nevedlo k požadovanému výsledku.¹⁴⁶ Jedná se o řízení třífázové, kde v první fázi veřejný zadavatel sděluje neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení a vyzývá je k podání žádosti o účast a k prokázání kvalifikace. Ve druhé fázi je vedeno s vyzvanými zájemci jednání za účelem nalezení jednoho nebo více vhodných řešení. V závěrečné fázi jsou po rozhodnutí o vhodnosti řešení zájemci vyzváni k podání nabídek.¹⁴⁷

Postup zadavatele v soutěžním dialogu je určen následujícími kroky¹⁴⁸:

1. *Předběžné oznámení* – jeden měsíc před zahájením otevřeného řízení je povinen veřejný zadavatel uveřejnit ve Věstníku veřejných zakázek předběžné oznámení.

¹⁴⁵ viz body 8 až 15 v otevřeném řízení (str. 46)

¹⁴⁶ § 24 ZVZ

¹⁴⁷ JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. str. 304 až 314

¹⁴⁸ viz MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-03-07]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

2. *Zahájení soutěžního dialogu* – je provedeno odesláním příslušného formuláře s oznámením o zahájení soutěžního dialogu k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek. Uveřejnění oznámení je výzvou k podání žádosti o účast v soutěžním dialogu a k současnému prokázání splnění kvalifikace. V oznámení soutěžního dialogu může veřejný zadavatel stanovit podmínky poskytnutí soutěžních cen či jiných plateb spojených s účastí dodavatelů v tomto zadávacím řízení.¹⁴⁹ Určení soutěžních cen či jiných plateb je důležité především z důvodu motivace dodavatelů k účasti v soutěžním dialogu, neboť právě dodavatelé jsou nositeli inovativních řešení dané veřejné zakázky. Veřejný zadavatel není v této fázi povinen zveřejnit na profilu zadavatele textovou část zadávacích podmínek, jelikož podstatou soutěžního dialogu je jednání s potencionálními dodavateli ještě před vlastním vytvořením zadávací dokumentace. Na profilu zadavatele by však měl uveřejnit textovou část dokumentace soutěžního dialogu, v níž specifikuje své potřeby, požadavky a jiné skutečnosti.
3. *Fáze od odůvodnění veřejné zakázky po kontrolu žádostí a posouzení kvalifikace dodavatelů* – postup veřejného zadavatele v soutěžním dialogu je v této fázi až na určité výjimky stejný s postupem zadavatele v užším řízení.¹⁵⁰
4. *Výzva k účasti v soutěžním dialogu* – všichni zájemce, kteří nebyli ze soutěžního dialogu ve fázi posuzování vyloučeni, veřejný zadavatel písemně vyzve k účasti v soutěžním dialogu. Součástí výzvy je též dokumentace soutěžního dialogu poskytující zájemcům dodatečné informace, dosud nezveřejněné na profilu zadavatele. Dokumentace soutěžního dialogu na rozdíl od zadávací dokumentace neobsahuje podrobné údaje nezbytné pro zpracování nabídky.
5. *Jednání se zájemci* – během soutěžního dialogu je veřejný zadavatel oprávněn s vyzvanými zájemci projednat veškeré aspekty veřejné zakázky, primárně by se však měl zaměřit na ty, které nebyl sám schopen objektivně specifikovat. Veřejný zadavatel má povinnost zajistit důvěrnost navrhovaných řešení a jiných informací sdělených zájemcem, aby bylo zachováno obchodní tajemství zájemce. Zpřístupnit tato řešení a informace ostatním zájemcům

¹⁴⁹ Soutěžní cena je konkrétně určený předmět finanční i nefinanční povahy (např. první cena: 50 000 Kč; zájezd k moři). Soutěžní platba má vždy finanční povahu, nemusí však být konkrétně stanovena (např. mezi účastníky zadávacího řízení, kteří postoupí do druhého kola, se rozdělí 300 000 Kč).

¹⁵⁰ viz body 4, 6 a 7 v užším řízení (str. 48)

může pouze po obdržení písemného souhlasu dotčeného zájemce. O každém jednání musí veřejný zadavatel vyhotovit protokol, z něhož bude patrný předmět a výsledek jednání. Jeho povinností naopak není jednat se všemi vyzvanými zájemci zároveň, protože z hlediska celkového průběhu soutěžního dialogu je zpravidla praktičtější jednat s jednotlivými účastníky jednotlivě.

6. *Výzva k podání nabídek* – na základě rozhodnutí, která z navrhovaných řešení jsou vhodná, zadavatel ukončí jednání, upraví zadávací podmínky podle výsledků jednání, každému účastníkovi zašle rozhodnutí o vhodnosti jeho řešení s odůvodněním a vyzve jej k podání nabídky. Ve výzvě k podání nabídek musí veřejný zadavatel náležitě vymezit zvolená řešení, aby vyzvaní zájemci mohli předložit srovnatelné nabídky.
7. *Fáze od jmenování členů komise pro otevírání obálek a členů hodnotící komise až po uzavření smlouvy* – právní úprava postupu zadavatele je v této fázi soutěžního dialogu shodná s postupem zadavatele v otevřeném řízení.¹⁵¹

4.6 Zjednodušené podlimitní řízení

Zjednodušené podlimitní řízení je flexibilnější a časově úspornější obdobou otevřeného řízení, která není vázána na splnění věcných podmínek, ale (jak už z názvu vyplývá) pouze na předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Tento druh zadávacího řízení smí využít jen veřejný zadavatel, neboť sektorový zadavatel zadává výhradně nadlimitní veřejné zakázky.¹⁵² Zjednodušené podlimitní řízení může použít veřejný zadavatel pro zadávání všech podlimitních veřejných zakázek na dodávky a na služby a pro zadávání veřejných zakázek na stavební práce, jestliže jejich předpokládaná hodnota nepřesáhne 10 mil. Kč.¹⁵³ Jeho výhodou je možnost vyzvat k podání nabídky konkrétní dodavatele, o nichž se veřejný zadavatel domnívá, že jsou schopni řádným způsobem splnit veřejnou zakázku. Nevýhodou lze naopak spatřovat v tom, že zadavatel nemůže nikterak omezit počet uchazečů, jelikož je výzva k podání nabídek veřejně přístupná na profilu zadavatele.¹⁵⁴

¹⁵¹ Viz body 7 až 16 v otevřeném řízení (str. 46). Jedinou výjimkou je, že se v této fázi soutěžního dialogu neprovádí posouzení kvalifikace, neboť bylo provedeno již po doručení žádosti o účast v soutěžním dialogu.

¹⁵² KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. str. 127

¹⁵³ § 25 ZVZ

¹⁵⁴ DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. *Veřejné zakázky ve stavebnictví*. str. 45

Postup zadavatele ve zjednodušeném podlimitním řízení je určen následujícími kroky¹⁵⁵:

1. *Zahájení zjednodušeného podlimitního řízení* – je provedeno odesláním písemné výzvy k podání nabídek a k prokázání kvalifikace ve zjednodušeném podlimitním řízení. Tuto výzvu obsahující určité podstatné náležitosti¹⁵⁶ veřejný zadavatel doručí nejméně pěti zájemcům a zároveň ji uveřejní na profilu zadavatele po celou dobu lhůty pro podání nabídek (není ji tedy třeba oznamovat ve Věstníku veřejných zakázek). Aby nedocházelo k omezování hospodářské soutěže, nesmí veřejný zadavatel opakovaně vyzývat stejný okruh zájemců, ledaže se jedná o specifický předmět plnění veřejné zakázky.
2. *Fáze od poskytování dodatečných informací po odeslání rozhodnutí* – veřejný zadavatel v této fázi zjednodušeného podlimitního řízení postupuje podle pravidel pro otevřené řízení.¹⁵⁷
3. *Uzavření smlouvy* – po odeslání oznámení o výběru nejvhodnější nabídky a uplynutí lhůty pro podání námitek postupuje veřejný zadavatel podle obecných pravidel pro uzavírání smlouvy s následujícím doplněním. Uchazeč musí předložit originály nebo úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace, a pokud tak neučiní, veřejný zadavatel osloví dalšího uchazeče v pořadí.

¹⁵⁵ viz MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR [cit. 2014-03-09]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

¹⁵⁶ Informaci o druhu a předmětu veřejné zakázky, identifikační údaje veřejného zadavatele, zadávací dokumentaci a další náležitosti uvedené v § 38 odst. 4 ZVZ.

¹⁵⁷ Viz body 5 až 14 v otevřeném řízení (str. 46). Jediná výjimka spočívá v tom, že posouzení kvalifikace neprovádí hodnotící komise, ale uchazeč ji prokazuje předložením čestného prohlášení.

5. VYHODNOCENÍ STAVU VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V ČESKÉ REPUBLICE ZA POSLEDNÍCH NĚKOLIK LET

Stav veřejných zakázek v ČR je primárně ovlivněn množstvím finančních zdrojů určených pro veřejné nákupy a investice. Dalším podstatným faktorem působícím na veřejné zakázky je regulace soutěžního prostředí a trvalá snaha o jeho zefektivnění, transparentnost a omezení korupčních vlivů.¹⁵⁸

Cílem této kapitoly je bližší analýza trhu veřejných zakázek v ČR za pomoci několika indikátorů vycházejících zejména z Informačního systému veřejných zakázek (dále jen „ISVZ“).¹⁵⁹ Dále se kapitola věnuje problematice korupce a úplatkářství, jež je v souvislosti s veřejnými zakázkami často zmiňována. Závěr kapitoly patří analýze nejčastějších pochybení, kterých se podle ÚOHS dopouštějí zadavatelé při zadávání veřejných zakázek.

5.1 Velikost trhu veřejných zakázek

Velikost trhu veřejných zakázek je určena celkovým objemem finančních prostředků, které mají zadavatelé (veřejní i sektoroví) k dispozici a jejichž prostřednictvím realizují nákupy a investice do služeb, dodávek či stavebních prací. Celkový trh veřejných zakázek je tvořen nejen zakázkami zadanými v režimu zákona¹⁶⁰, ale patří do něj také veřejné zakázky malého rozsahu a zakázky, na něž se vztahuje zákonná výjimka.¹⁶¹ Následující tabulka nám ukazuje vývoj velikosti trhu veřejných zakázek vzhledem k vybranému makroekonomickému ukazateli HDP.

Tab. 5.1: Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek v letech 2007 – 2012 (mld. Kč vč. DPH)

ROK	2007	2008	2009	2010	2011	2012
HDP (běžné ceny)	3663	3848	3759	3800	3841	3844
Celkový trh VZ	474	535	583	593	499	501
Podíl trhu VZ na HDP	12,9 %	13,9 %	15,6 %	15,7 %	13,0 %	13,0 %

¹⁵⁸ DENNÍ ZPRAVODAJSTVÍ O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012 [online]. VZ24CZ [cit. 2014-03-10]. Dostupné z: <http://www.vz24.cz/svet-vz24/sloupek-odbornika/vyrocní-zpráva-o-stavu-verejnych-zakazek-v-ceske-republice-za-rok-2012/>

¹⁵⁹ Dostupné z: <http://www.isvz.cz/>

¹⁶⁰ tzn. nadlimitními a podlimitními veřejnými zakázkami, které jsou povinně evidovány v ISVZ

¹⁶¹ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012 [online]. MMR [cit. 2014-03-10]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/e9520b2c-62ff-47cc-85f4-a493081bf392/Navrh-Vyrocní-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek.pdf>

VZ evidované v ISVZ	252	359	349	318	279	317
Podíl VZ evidovaných v ISVZ na celkovém trhu VZ	53,1 %	67,0 %	60,0 %	53,6 %	55,8 %	63,3 %

Zdroj: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012 (vlastní zpracování)

Z uvedené tabulky je zřejmé, že subjekty veřejného sektoru vydávají na veřejné zakázky značnou část svých finančních prostředků. V letech 2007 až 2012 se jednalo v průměru o 14 % HDP, přičemž nejvyšší výdaje na nákupy dodávek, služeb a stavebních prací byly zaznamenány v roce 2010 (593 mld. Kč). Z tabulky lze dále vyčíst, že pouze cca. 60 % z uvedených výdajů na veřejné zakázky prošlo během sledovaného období zadávacími řízeními dle zákona a bylo tedy zachyceno v ISVZ. Domnívám se, že toto číslo bude v následujících letech narůstat a transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek se tak bude zvyšovat, a to především z důvodu stále intenzivnějšího využívání elektronických nástrojů v procesu zadávání.

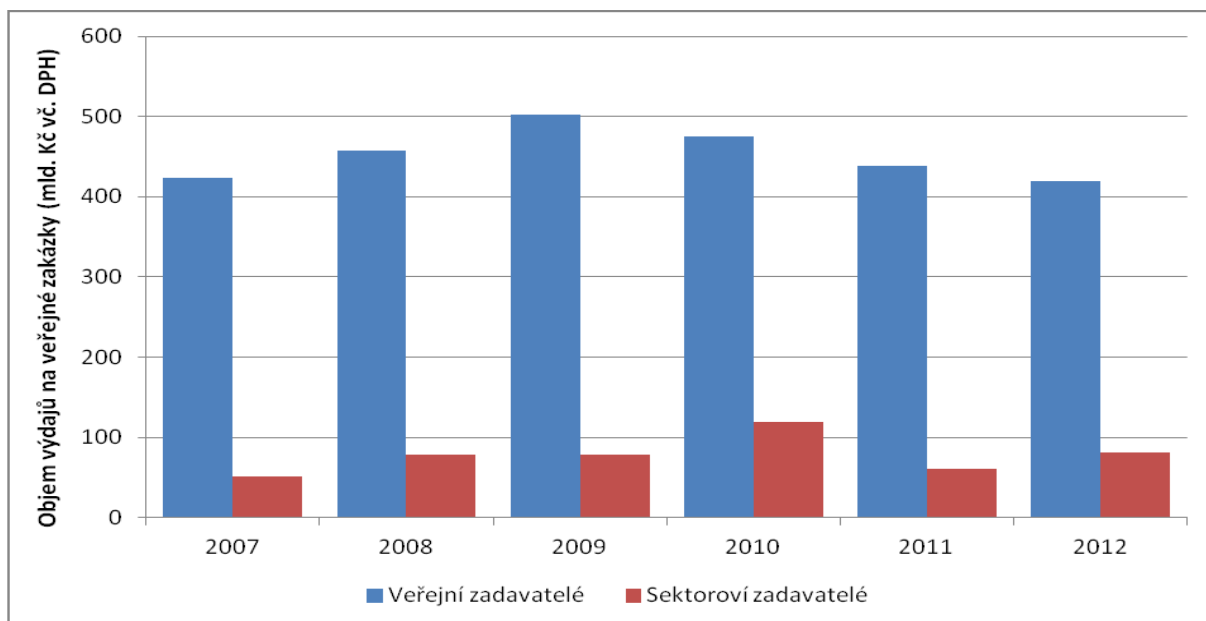
Od nabytí účinnosti zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách trh veřejných zakázek v ČR v podstatě kopíruje ekonomický vývoj, kterým Česká republika prochází. Trh veřejných zakázek je tedy velmi závislý na reálném výkonu naší ekonomiky. Na změny výkonu však reaguje se zpožděním, za což dle mého názoru může možnost zadavatele zrušit zadávací řízení jen za okolností stanovených zákonem a také průměrná délka zadávacího řízení. Od roku 2008 se též v oblasti veřejných zakázek projevila celosvětová ekonomická krize, v jejímž důsledku byly subjekty nakládající s veřejnými prostředky nuceny omezit své výdaje. Příkladem budiž restriktivní fiskální politika naší vlády, jež vedla ke snižování finančních prostředků, které mohli veřejní zadavatelé vynaložit na realizaci veřejných zakázek. V posledních zhruba dvou letech se situace na světových trzích nepatrně zlepšila a objem výdajů na veřejné zakázky v ČR opět vykazuje pozvolný růst. Tento pozvolný růst by měl v následujících letech, i vzhledem k predikci spíše mírného růstu naší ekonomiky, pokračovat.

5.2 Trh veřejných zakázek podle druhu zadavatele

Trh veřejných zakázek se pomyslně dělí na dva segmenty: trh veřejných zadavatelů a trh sektorových zadavatelů. Jak se jednotliví zadavatelé v posledních

letech podíleli na celkovém objemu výdajů za veřejné zakázky, můžeme vidět v následujícím grafu.

Graf 5.1: Vývoj výdajů veřejných a sektorových zadavatelů v letech 2007 – 2012



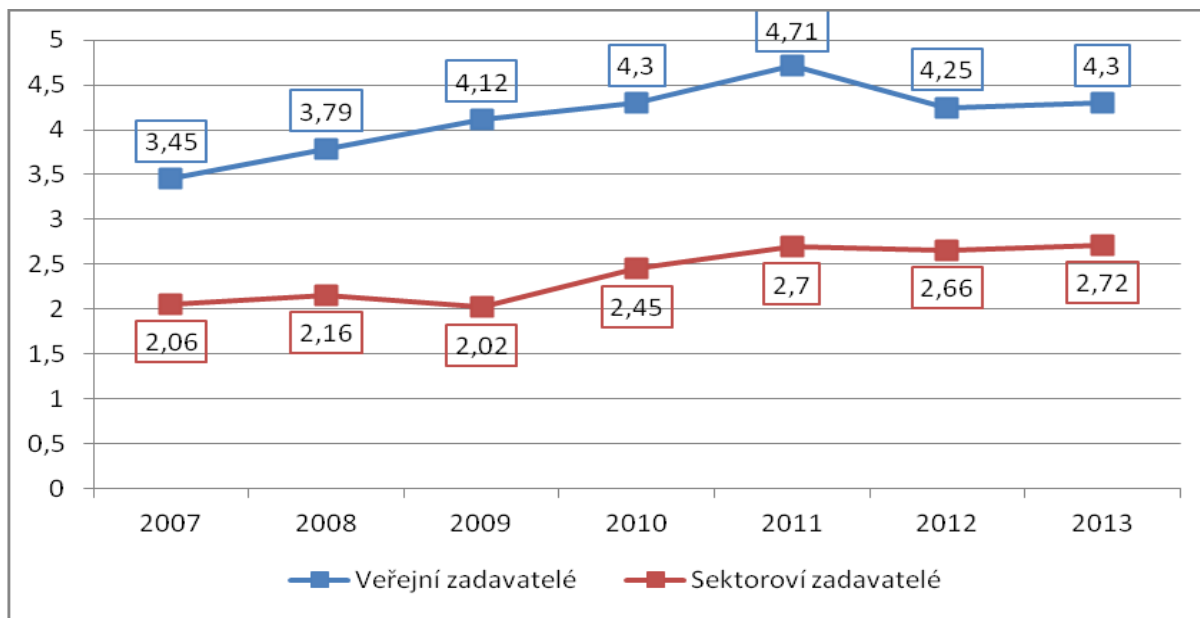
Zdroj: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012 (vlastní zpracování)

Na první pohled je patrné, že veřejní zadavatelé obstarávají většinu objemu veřejných zakázek, ať už se jedná o kterýkoliv sledovaný rok. Maximální objem výdajů na nákupy dodávek, služeb a stavebních prací byl z hlediska veřejných zadavatelů naměřen v roce 2009 (503 mld. Kč). Jednalo se o důsledek relativně dobré situace veřejných rozpočtů a dozvuku hospodářské konjunktury z předešlých let. V letech 2010 až 2012 je již jednoznačně možné sledovat dopady úsporných opatření vlády. U zadavatelů sektorových byl největší objem výdajů na veřejné zakázky zaznamenán v roce 2010 (119 mld. Kč), v ostatních letech kolísal. Odlišný vývoj u obou kategorií zadavatelů je zapříčiněn tím, že finanční zdroje sektorových zadavatelů mající povahu spíše „soukromých prostředků“ reagují na ekonomický vývoj jinak než státní a veřejné rozpočty.

Důležitým ukazatelem odrážejícím stav trhu veřejných zakázek je průměrný počet podaných nabídek v zadávacích řízeních. Dostatečný počet nabídek umožňuje efektivní fungování trhu, kdy v důsledku konkurenčního efektu může zadavatel dosáhnout příznivých cen veřejných zakázek. Pozitivní dopady zvyšování konkurence mezi nabízejícími se však od určitého okamžiku mohou změnit v negativní, neboť s růstem počtu nabídek přímo úměrně rostou i náklady na straně

zadavatele spojené např. s posuzováním a hodnocením nabídek. Z ekonomického hlediska můžeme tuto situaci přirovnat k vývoji mezních veličin, kdy od určitého okamžiku rostou náklady vynaložené na dodatečnou nabídku rychleji než užitek z této dodatečné nabídky. Cílem by tedy mělo být dosažení takového počtu nabídek, který přinese co největší efektivitu trhu veřejných zakázek.

Graf 5.2: Vývoj průměrného počtu nabídek v letech 2007 – 2013



Zdroj: ISVZ (vlastní zpracování)

Z uvedeného grafu lze usoudit, že průměrný počet nabídek v zadávacích řízeních je konstantně vyšší u veřejných zadavatelů, u nichž ve sledovaném období dosáhl průměrné hodnoty 4,1. Sektoroví zadavatelé obdrželi průměrně pouze 2,4 nabídky, na druhou stranu jsou více imunní proti výkyvům počtu nabídek, což se projevilo především v roce 2012. Z pohledu zvýšení počtu nabídek od roku 2007 musíme hodnotit daný ukazatel kladně, stále je však jeho hodnota u veřejných zadavatelů pod průměrem Evropské unie, kde se pohybuje kolem 5,5.¹⁶² Domnívám se, že nízký počet podaných nabídek vzhledem k průměru EU může být zapříčiněn nedůvěrou některých dodavatelů v regulérnost zadávacích řízení. Každé přihlášení do zadávacího řízení totiž znamená pro dodavatele vynaložení nákladů na přípravu nabídky a dodavatel tyto prostředky nevynaloží v případě, kdy mu zadávací řízení nebude připadat spravedlivé.

¹⁶² EUROPEAN COMMISSION. *Public procurement in Europe: Cost and effectiveness* [online]. EC [cit. 2014-03-12]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf

Na závěr hodnocení zadavatelů si pro zajímavost uvedeme, kteří konkrétní zadavatelé patřili v posledních letech mezi nejvýznamnější na trhu veřejných zakázek.

Tab. 5.2: **Přehled 5 nejvýznamnějších zadavatelů podle objemu zadaných zakázek v letech 2007 – 2013**

Pořadí	Název zadavatele	Druh zadavatele	Cena (bez DPH)
1.	Ředitelství silnic a dálnic ČR	veřejný	162,2 mld. Kč
2.	ČEPRO, a.s.	veřejný	132,9 mld. Kč
3.	OKD, a.s.	sektorový	102,5 mld. Kč
4.	Správa železniční dopravní cesty	sektorový	97,3 mld. Kč
5.	České dráhy, a.s.	sektorový	80,3 mld. Kč

Zdroj: ISVZ (vlastní zpracování)

5.3 Trh veřejných zakázek podle předmětu zakázky

Podle předmětu rozdělujeme veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce. Jak se jednotlivé druhy veřejných zakázek podílely na celkových výdajích zadavatelů zveřejněných v ISVZ nám naznačuje následující graf.

Graf 5.3: **Vývoj výdajů na veřejné zakázky podle druhu zakázky v letech 2007 - 2013**



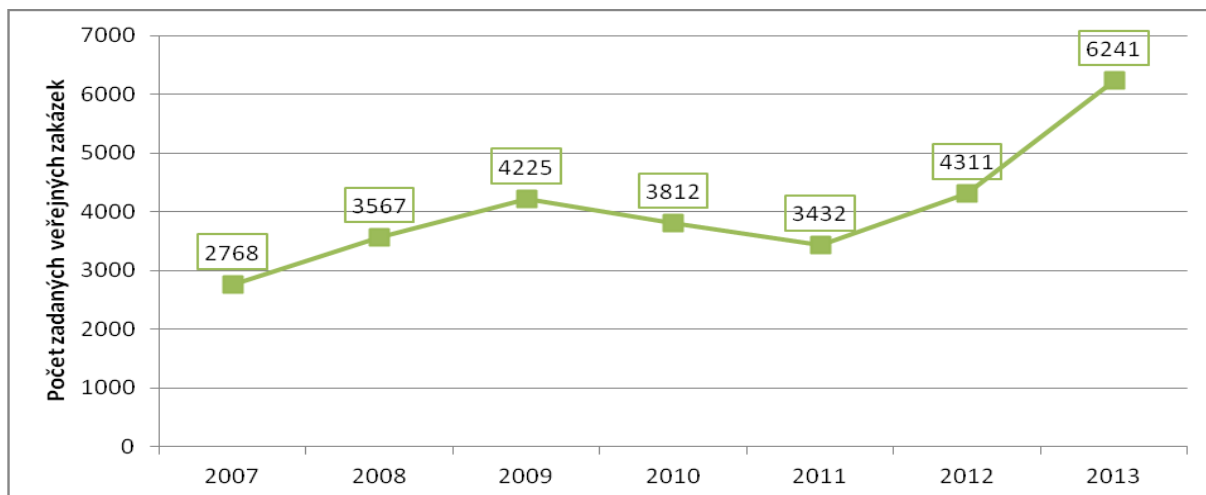
Zdroj: ISVZ (vlastní zpracování)

V letech 2007 až 2013 prošly pozitivním vývojem zejména veřejné zakázky na dodávky, neboť se u nich každým rokem zvyšoval objem proinvestovaných prostředků a v roce 2013 se dokonce staly dominantním druhem veřejné zakázky v ČR. U veřejných zakázek na služby se více projevíly důsledky hospodářské krize a objem prostředků na ně vynaložených prošel během sledovaného období určitou fluktuací. Při srovnání let 2007 a 2013 však musíme konstatovat, že vývoj byl u tohoto druhu veřejných zakázek spíše negativní.

Obzvláště znepokojující je situace u veřejných zakázek na stavební práce. Objem investovaných prostředků ve stavebnictví, které je již dlouho jedním z nejdůležitějších odvětví české ekonomiky, se od svého vrcholu v roce 2008 snížil téměř o 80 mld. Kč. Naproti tomu počet zadaných veřejných zakázek ve stavebnictví od zmíněného roku vzrostl cca o 40 % (viz Graf 5.4). Jak je tedy možné, že i přes zvyšující se počet zadaných zakázek jejich peněžní objem tak markantně klesl? Podle mnou zjištěných výsledků z ISVZ byl pokles objemu veřejných zakázek způsoben úbytkem velkých (nadlimitních) zakázek na úkor menších (podlimitních) zakázek. Dalším faktorem majícím vliv na snížení objemu stavebních zakázek je podle Svazu podnikatelů ve stavebnictví v ČR preferované kritérium nejnížší ceny namísto ekonomicky nejvýhodnější nabídky. Zadavatelé totiž často podlehnou tlaku jejich okolí a vzhledem ke strachu z napadení zadávacího řízení pro netransparentnost raději hodnotí zakázky podle kritéria nejnížší nabídkové ceny. Ze strany stavebních firem pak dochází k umělému podhodnocování nabídek, což má většinou za následek rovněž snížení kvality provedené stavby. Současná situace je pro ekonomiku velkým problémem, avšak nahrává zadavatelům, kteří při výběru dodavatele na zakázce značně ušetří. Jak uvedl ředitel analytické společnosti CEEC Research Jiří Vacek: *„jenom ve stavebnictví jsou ceny veřejných zakázek v průměru až 34 % pod úrovní očekávanou investorem.“*¹⁶³

¹⁶³ OTIDEA A.S. *Alarmující stav veřejných zakázek: Bude spásou další novela zákona?* [online]. OTIDEA A.S. [cit. 2014-03-12]. Dostupné z: <http://otidea.cz/otidea.cz/alarmujici-stav-verejnych-zakazek-bude-spasou-dalsi-novela-zakona/>

Graf 5.4 Vývoj počtu zadávaných veřejných zakázek na stavební práce v letech 2007 – 2013

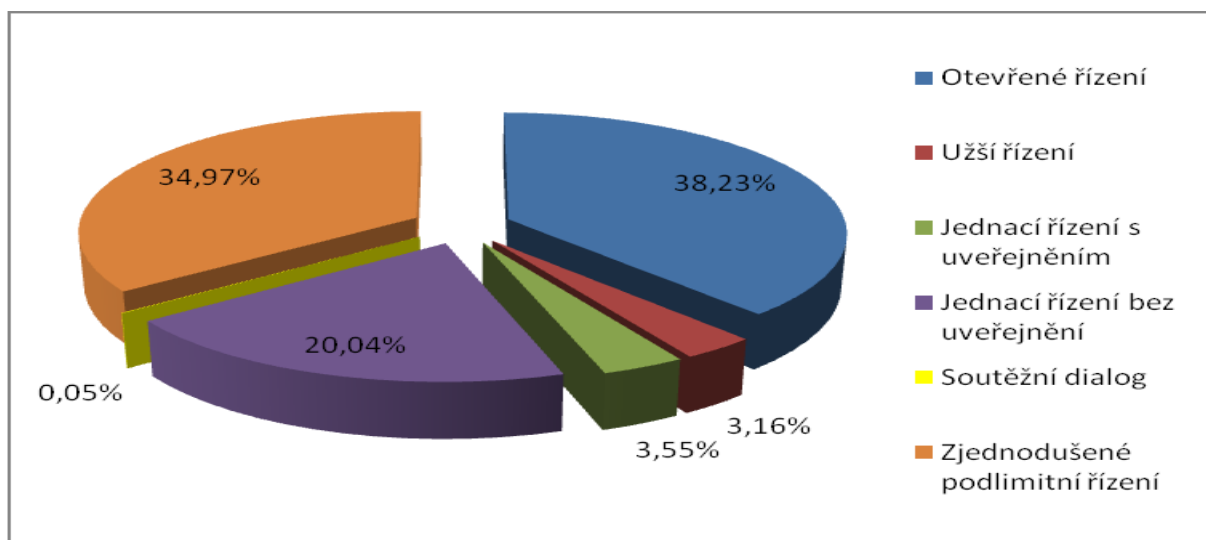


Zdroj: ISVZ (vlastní zpracování)

5.4 Trh veřejných zakázek podle druhu zadávacího řízení

Jak již bylo zmíněno, v ISVZ jsou evidovány pouze ty veřejné zakázky, které byly zadány na základě jednoho ze zadávacích řízení definovaných v zákoně. Následující grafy ukazují procentuální zastoupení jednotlivých typů řízení podle dvou základních kritérií. Prvním z nich je jejich celkový počet mezi léty 2007 až 2013 a druhým jejich souhrnná hodnota za stejné období.

Graf 5.5: Struktura zadávacích řízení podle jejich počtu za roky 2007 – 2013

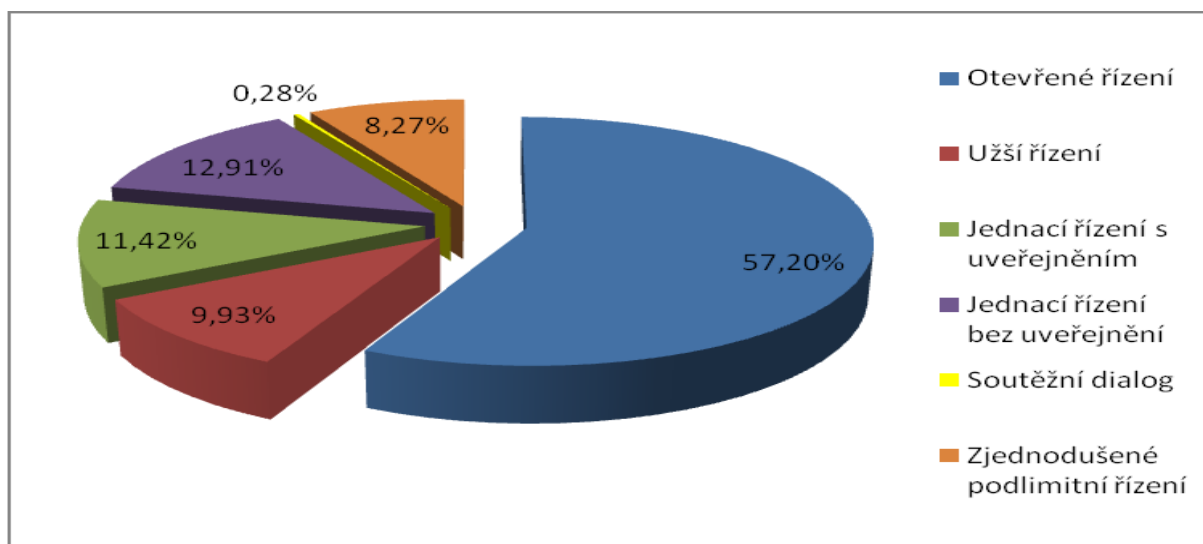


Zdroj: ISVZ (vlastní zpracování)

Nejčastěji využívaným zadávacím řízením bylo za sledované období otevřené řízení, které bylo použito téměř ve 40 % případů. Z hlediska objemu proinvestovaných finančních prostředků se na špičce rovněž umístilo otevřené řízení

(viz Graf 5.6). Vzhledem k tomu, že otevřené řízení je považováno za nejtransparentnější druh zadávacího řízení, jedná se o potěšující zjištění. Na druhou stranu v porovnání s průměrem zemí EU využívají čeští zadavatelé otevřeného řízení stále málo.¹⁶⁴ Druhým nejvíce používaným řízením bylo zjednodušené podlimitní řízení, jenž bylo využito zhruba ve třetině případů. Z hlediska objemu prostředků však byla tímto typem řízení zadána pouze necelá pětina všech zadávacích řízení, a to díky nízké hodnotě předmětu veřejné zakázky. Speciální pozornost je třeba věnovat hojně využívanému jednacímu řízení bez uveřejnění. Tento druh zadávacího řízení byl v ČR zadavateli aplikován ve 20 % případů, přičemž průměr ve „starých“ členských zemích EU činí cca jen 3 %.¹⁶⁵ V České republice tedy dochází k nadužívání tohoto nejméně transparentního řízení, ačkoliv jsou na základě směrnic ve všech členských státech Evropské unie podmínky jeho použití identické. Zcela opačná je situace u soutěžního dialogu. Na základě údajů z ISVZ jsem zjistil, že za dobu účinnosti ZVZ byl tento typ zadávacího řízení využit jen ve 34 případech, jejichž souhrnná hodnota se pohybuje lehce nad 5 mld. Kč. Dle mého názoru je nízká četnost užití soutěžního dialogu zapříčiněna především tím, že zadavatelé si nejsou jistí svým postupem v něm a bojí se jeho složitosti, neboť se stále jedná o poměrně nový a bezprecedentní právní institut.

Graf 5.6: Struktura zadávacích řízení podle jejich hodnoty za roky 2007 – 2013



Zdroj: ISVZ (vlastní zpracování)

¹⁶⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Public procurement in Europe: Cost and effectiveness* [online]. EC [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf

¹⁶⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Public procurement in Europe: Cost and effectiveness* [online]. EC [cit. 2014-03-14]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf

5.5 Elektronizace veřejných zakázek

Jedním z nových trendů, který se v posledních letech dostal do popředí zájmu, je elektronizace veřejných zakázek. Účelem elektronizace je zejména zvýšení míry efektivnosti procesu zadávání veřejných zakázek a rovněž snížení administrativní zátěže zadavatelů i dodavatelů. Současným nejdůležitějším projektem v oblasti elektronizace je projekt NIPEZ¹⁶⁶. Jedná se o modulárně členěnou soustavu informačních systémů podporující procesy elektronizace zadávání veřejných zakázek. Mezi jednotlivé moduly NIPEZ patří Věstník veřejných zakázek, Národní elektronický nástroj, Elektronické tržiště, Elektronická aukce a číselník NIPEZ. Vládní strategie pro období let 2011 až 2015 předpokládala, že by díky projektu NIPEZ měli mít všichni zadavatelé možnost do konce roku 2015 zabezpečovat celý proces zadávání veřejné zakázky již pouze elektronicky.¹⁶⁷ Domnívám se, že tento strategický cíl se nejspíš nepodaří ve stanovené lhůtě beze zbytku naplnit, avšak určitá pozitiva celého projektu je možno spatřit už dnes. Rozšířením elektronizace došlo ke zvýšení transparentnosti zadávání veřejných zakázek a také ke snížení nákladů spojených s procesem zadávání jak na straně zadavatelů, tak na straně dodavatelů. Česká republika by měla i nadále věnovat elektronizaci veřejných zakázek zvláštní pozornost, neboť užívání elektronických nástrojů se stává synonymem dnešní doby, a to nejen v oblasti veřejných zakázek.

5.6 Korupce ve veřejných zakázkách

Základními zásadami soutěže o veřejné zakázky mají být rovné postavení a příležitosti uchazečů o veřejnou zakázku, transparentní a nediskriminační soutěžní prostředí a řádné hospodaření s veřejnými prostředky. Soutěž je však omezována celou řadou vlivů a jedním z nich je v České republice často skloňovaná korupce.

Korupce v procesu zadávání veřejných zakázek narušuje principy volné a spravedlivé soutěže při výběru dodavatele zakázky. Zakázka je v takových případech zpravidla zadána dodavateli, který se uchýlil ke korupčním praktikám, místo aby byla zadána dodavateli s nejvýhodnější nabídkou. Jak je možné, že zrovna sféra veřejných zakázek je tak významným objektem korupce? O klíčových parametrech zakázky a výsledku zadávacího řízení se totiž rozhoduje v rámci složitého

¹⁶⁶ Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek

¹⁶⁷ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice* [online]. MMR [cit. 2014-03-15]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/62cceb6e-506d-4b80-a4b6-e9bed59dda2e/III-Vyrocní-zpráva-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ce.pdf>

byrokratického a politického procesu, který je pro veřejnost zpravidla nepřehledný a obtížně kontrolovatelný. Může tak snadněji docházet k nežádoucím zásahům a k manipulaci při výběru dodavatele.¹⁶⁸

Soutěž o veřejné zakázky má několik fází, v nichž existuje reálná šance zadavatele ovlivnit, kdo veřejnou zakázku nakonec získá. Následující praktické příklady ukazují některé ze způsobů, kterými lze zmanipulovat výběrové řízení. Během fáze přípravy veřejné zakázky někdy dochází k manipulaci se zadávacími podmínkami. Projevuje se to tak, že zadavatel stanoví velmi specifické požadavky na předmět veřejné zakázky nebo na kvalifikaci dodavatele, které jsou neopodstatněné vzhledem k očekávanému plnění zakázky a jsou šity na míru preferovanému dodavateli. Dalším způsobem manipulace je přednostní poskytování informací vybranému dodavateli o chystaném vypsání zakázky, čímž tento dodavatel získá značný časový náskok před konkurencí na přípravu vhodné nabídky. Je-li jako hodnotící kritérium stanovena ekonomická výhodnost nabídky, vzniká prostor pro manipulaci s dílčími hodnotícími kritérii (např. záruční doba). Umělé nadsazování jejich významu má značný vliv na výsledné bodové hodnocení a konečný výběr nabídky, ale přitom nemusí odpovídat požadavkům zadavatele. Ve fázi realizace veřejné zakázky je možno vyřadit konkurenční dodavatele manipulací se smluvními podmínkami například navýšením rozsahu zakázky. V praxi se to děje tak, že podklady k zakázce neobsahují všechny práce nutné k jejímu vyhotovení, o čemž preferovaný dodavatel na základě domluvy se zadavatelem dopředu ví. Tento dodavatel pak do soutěže podá značně podhodnocenou nabídku, díky které soutěž vyhraje a budoucí navýšení hodnoty zakázky pokryje jeho konečný profit. Manipulace se smluvními podmínkami funguje i naopak, kdy zadávací podklady obsahují práce navíc, které ve skutečnosti nejsou k realizaci zakázky nutné.¹⁶⁹

Podle průzkumu poradenské společnosti Otidea mezi 150 dodavateli veřejných zakázek se až 70 % českých podniků přímo účastnilo zmanipulovaného výběrového řízení, ve kterém byl vítěz předem domluvený (50 % z nich dokonce opakovaně). Průzkum také zjistil, že 95 % našich podniků se stále setkává se zakázkami ušitými na míru.¹⁷⁰ Uvedené výsledky průzkumu sice byly zpochybněny

¹⁶⁸ CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. str. 71

¹⁶⁹ CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. str. 74 až 76

¹⁷⁰ OTIDEA A.S. *Většina českých firem se účastnila zmanipulovaného výběrového řízení* [online]. OTIDEA A.S. [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://otidea.cz/otidea.cz/vetsina-ceskych-firem-se-ucastnila-zmanipulovaneho-vyberoveho-rizeni/>

Ministerstvem pro místní rozvoj, dle mého názoru se však v každém případě jedná o čísla velmi znepokojující, což potvrzuje také mezinárodní srovnání Transparency International. Tato organizace konstatuje, že i když je zneužívání veřejných zakázek a korupce s nimi spojená problémem v řadě evropských zemí, Česká republika v tomto ohledu patří společně s Bulharskem či Rumunskem na špici. Podle studie Transparency International končí v ČR deset až dvacet procent z hodnoty veřejných zakázek v kapsách soukromých subjektů.¹⁷¹

Problematika korupce v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek se stala v posledních letech často diskutovaným tématem jak v mediálním, politickém, odborném, tak občanském prostoru. Prvním hmatatelným důkazem snahy o nápravu dosavadního špatného stavu bylo provedení tzv. transparentní novely zákona, která i přes všechny své chyby ukázala, že se ČR při řešení korupce pomalu vydává správným směrem. Na závěr bych chtěl upozornit na to, že veřejné zakázky jsou podrobovány korupčním tlakům kdekoliv na světě a jejich úplná eliminace je nereálná. Hlavním cílem by proto v budoucnu mělo být zajištění maximálního možného snížení míry korupce za pomoci důsledné kontroly celého zadávacího procesu a udělování exemplárních trestů osobám, kterým bude prokázáno korupční jednání.

5.7 Nejčastější pochybení zadavatelů podle ÚOHS

Dříve než se dostaneme k nejčastějším pochybením zadavatelů při realizaci veřejných zakázek, v krátkosti si přiblížíme, jaký je vůbec vztah ÚOHS k veřejným zakázkám. ÚOHS vykonává dohled nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek. V jeho pravomoci je vydávání předběžných opatření, rozhodování o tom, zda zadavatel postupoval při zadávání v souladu se zákonem, v případě porušení zákona ukládání nápravných opatření a dále kontrola úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek podle zvláštního právního předpisu¹⁷². ÚOHS také projednává správní delikty podle ZVZ a ukládá sankce za jejich spáchání.¹⁷³ Účelem přezkumného řízení ÚOHS je posílení transparentnosti zadávacího řízení, ochrana práv a oprávněných zájmů uchazečů o veřejnou zakázku, zabezpečení ekonomického vynakládání veřejných prostředků a boj proti korupci ve sféře

¹⁷¹ EKONOM. *Mezinárodní srovnání: Česko patří na špici ve zneužívání veřejných zakázek* [online]. Robert Břešťan [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://ekonom.ihned.cz/c1-56049140-mezinarodni-srovnani-cesko-patri-na-spici-ve-zneuzivani-verejnych-zakazek>

¹⁷² zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷³ § 112 ZVZ

veřejných zakázek. Samotný proces přezkoumávání úkonů zadavatele probíhá v rámci zvláštního správního řízení, při kterém se uplatňuje subsidiarita použití správního řádu¹⁷⁴. To znamená, že správní řád se použije v případech, kdy zákon neobsahuje odlišnou právní úpravu.¹⁷⁵ Na závěr je potřeba dodat, že kontrola zadávání veřejných zakázek je prováděna i jinými orgány, např. Nejvyšším kontrolním úřadem. NKÚ však na rozdíl od ÚOHS nezkoumá formálně právní stránku zadávání veřejných zakázek, ale problémy související s hospodárným, efektivním a účelným vynaložením veřejných zdrojů.

Aby bylo možné určit, která pochybení zadavatelů jsou ta nejfrekventovanější, byla provedena analýza prokázaných pochybení zadavatelů vycházející ze sbírky pravomocných rozhodnutí ÚOHS.¹⁷⁶ Na základě analýzy jsem zjistil, že mezi pět nejčastějších chyb, kterých se zadavatelé při zadávání veřejných zakázek dopouští, patří (seřazeno dle četnosti):

1. nedostatek transparentnosti při hodnocení nabídek,
2. nastavení diskriminačních požadavků na kvalifikaci,
3. nastavení netransparentních hodnotících kritérií,
4. nevyločení uchazeče při nesplnění požadované kvalifikace,
5. neoprávněné použití některého ze zadávacích řízení.

Největším problémem při zadávání veřejných zakázek se v minulých letech stalo netransparentní hodnocení nabídek uchazečů. Hodnotící komise musí před hodnocením nabídek stanovit, jakým způsobem budou nabídky hodnoceny a jaká hodnotící metoda bude použita.¹⁷⁷ Za netransparentní postup tak v praxi považujeme zejména nedostatečný popis způsobu a provedení hodnocení či měnění nebo doplňování hodnotících kritérií v průběhu hodnocení. Správný postup hodnocení nabídek je upraven zákonem poměrně podrobně, jedná se tedy o chybu způsobenou spíše nedostatečnou znalostí nebo záměrným porušováním zákona.

Dalším velmi častým pochybením zadavatelů bylo diskriminační nastavení požadovaných kvalifikačních předpokladů. Podle analýzy se zadavatelé dopouští toho, že stanovují neúměrně vysoké požadavky na kvalifikaci, čímž dochází

¹⁷⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁵ JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. str. 654

¹⁷⁶ ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. *Sbírky rozhodnutí* [online]. ÚOHS [cit. 2014-03-17].

Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html>

¹⁷⁷ OCHRANA, František. *Veřejné zakázky*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2004. 173 s. ISBN 80-861-1979-3. str. 145

k neoprávněnému omezování počtu zájemců o veřejnou zakázku. Někdy zadavatelé také požadují kvalifikaci, která není pro účely zakázky podstatná. Jelikož je každá veřejná zakázka svým způsobem jedinečná, ponechává zákon v určitých situacích relativní volnost při stanovování kvalifikačních předpokladů. Zadavatelé by však neměli tohoto faktu zneužívat a vždy by měli ekonomické, technické a další požadavky stanovovat přiměřeně s ohledem na předmět a cenu veřejné zakázky.

Z analýzy dále vyplynulo, že třetím nejčastěji se vyskytujícím problémem bylo netransparentní nastavení hodnotících kritérií. Jedná se především o případy, kdy zadavatel zvolí jako základní hodnotící kritérium ekonomickou výhodnost nabídky, přičemž nedostatečně specifikuje dílčí kritéria. Uchazečům poté není zřejmé, na základě jakých podrobnějších kritérií bude nabídka hodnocena, což vede k narušení transparentnosti zadávacího řízení. Domnívám se, že tento druh pochybení je zapříčiněn jak nedostatečnou právní úpravou dané problematiky, tak úmyslným jednáním zadavatelů.

Zadavatelé se v uplynulých letech rovněž mnohdy dopustili toho, že nevyloučili uchazeče, jenž nesplnil požadovanou kvalifikaci. Chyba nevyloučení uchazeče se prakticky objevuje ve dvou podobách. První opakující se chybou je nevyloučení uchazeče v případě, kdy nesplní ani formální náležitosti požadované kvalifikace (např. nesplnění vyžadované doby stáří předkládaných dokladů). Ve druhém případě zadavatel nevyloučí uchazeče i přesto, že jeho kvalifikace byla shledána hodnotící komisí jako nedostačující. Obě zmíněné situace jsou zákonem jasně ošetřeny, tudíž nelze než konstatovat, že zadavatelé se zmíněných chyb dopouštějí vědomě.

Pátým nejfrekventovanějším proviněním zadavatelů se stalo nesprávné použití některého ze zadávacích řízení. V praxi se má na mysli především jednacím řízením bez uveřejnění, u něž jsou zákonem podrobně specifikovány podmínky jeho užití. I přes tuto skutečnost však dochází k neoprávněnému používání tohoto řízení, a to zejména z důvodu vysoké náročnosti na splnění všech zákonných požadavků. Dle mého názoru je uvedené pochybení způsobeno hlavně značnou komplikovaností právní úpravy jednacím řízením bez uveřejnění.

6. NÁMĚTY DE LEGE FERENDA

Právní úprava veřejných zakázek je aktuálním celospolečenským tématem a předmětem častých diskuzí. I přes mnoho změn v posledních letech se stále při zadávání veřejných zakázek setkáváme s celou řadou nedostatků, které je potřeba odstranit. Cílem této kapitoly není vystihnout všechny problémy na českém trhu veřejných zakázek, ale na základě poznatků z kapitol předešlých identifikovat některé z nich a uvést směr, jakým by se měl zákonodárce v budoucnu ubírat.

Zadavatel má povinnost postupovat při zadávání veřejných zakázek tak, aby naplnil všechna ustanovení ZVZ a zároveň ve svých postupech respektoval principy „3E“, mezi které patří účelnost (efficiency), hospodárnost (economy) a efektivnost (effectivness) alokace veřejných prostředků.¹⁷⁸ ZVZ je zaměřen především na procesní (formální) stránku zadávání veřejných zakázek a upravuje základní zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. Principy „3E“ se však týkají spíše ekonomické (obsahové) stránky realizace veřejných výdajů a povinnost jejich dodržování je uložena zejména v zákoně o finanční kontrole¹⁷⁹. Tento zákon mimo jiné ukládá za povinnost ústředním orgánům státní správy, kam patří i zadavatelé veřejných zakázek, zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který vytváří podmínky pro účelné, hospodárné a efektivní nakládání s veřejnými zdroji a uspokojování konkrétních veřejných potřeb.¹⁸⁰ Zadavatel tedy podle zákona o finanční kontrole odpovídá za to, že zdroje vynaložené na realizaci veřejné zakázky jsou použity v souladu s předmětem a cíli veřejné zakázky, přičemž způsob realizace veřejné zakázky je ze všech možných způsobů optimální. V praxi často dochází k tomu, že zadavatelé při zadávání veřejných zakázek sledují pouze procesní stránku zadávacího procesu, a přitom opomíjejí sledovat i ekonomický aspekt použitých zdrojů. Jinak řečeno, zadavatelé provádějí kontrolu veřejné zakázky z pohledu požadavků ZVZ, ale nehodnotí účelnost, hospodárnost a efektivnost zakázky dle zákona o finanční kontrole. Za účelem eliminace uvedeného problému bych navrhoval zavedení principů „3E“ přímo do ZVZ a jejich promítnutí do kontrolních procesů, aby nedocházelo k nákupu nepotřebných statků či možnosti upravit si zadávací řízení podle své potřeby.

¹⁷⁸ Zadavatel musí uvedené principy dodržovat v průběhu celého procesu plánování, přípravy, realizace a vyhodnocení veřejné zakázky, avšak nejvíce je musí zohledňovat již ve fázi plánování a přípravy zakázky, aby nebyla omezena možnost jejich pozdějšího uplatnění.

¹⁷⁹ Zákon č. 320/2001 Sb., o *finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁰ § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb. o *finanční kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

Trh veřejných zakázek v ČR vykazuje dlouhodobě nízkou míru transparentnosti, neboť kolem 40 % veřejných prostředků prochází přes zakázky malého rozsahu, které nejsou povinně zveřejňovány ve Věstníku veřejných zakázek a nepodléhají režimu zákona. Za veřejnou zakázku malého rozsahu považujeme takovou zakázku, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje zákonem stanovené limity. Při komparaci se zeměmi EU můžeme zjistit, že současné limitní hodnoty v ČR patří mezi nejvyšší v Evropě. Někdy též dochází k situaci, že větší zakázky jsou účelově rozdělovány na několik menších s cílem dostat se pod hranici zakázek malého rozsahu, což deformuje otevřené soutěžní prostředí a zvýhodňuje určité dodavatele. Z uvedených důvodů bych navrhoval opětovné snížení zákonných limitů alespoň o polovinu, čili na 1 mil. Kč u dodávek a služeb, respektive 3 mil. Kč u stavebních prací. Dále bych doporučil, aby rovněž zakázky malého rozsahu podléhaly kontrole ze strany ÚOHS¹⁸¹ a byla také zavedena možnost využití opravných prostředků proti nevhodnému postupu zadavatele při zadávání těchto zakázek.

Základním předpokladem efektivního zadávání veřejných zakázek je dostatečná míra konkurence na nabídkové straně, jejíž míru je možné měřit na základě počtu podaných nabídek. Mezinárodní srovnání ukázalo, že průměrný počet podaných nabídek je v ČR i přes mírné zlepšení v posledních letech stále pod průměrem EU. Řada českých zadavatelů totiž trh veřejných zakázek omezuje (ať již záměrně či nikoliv) a to příliš úzkou definicí předmětu plnění nebo přísnými kvalifikačními kritérii. Důsledkem tohoto počínání je pak nízký počet přihlášených subjektů do zadávacího řízení, což má negativní dopad na vysoutěžené ceny. Řešením problému by mohlo být nařízení příkazující zadavatelům odbornou analýzu relevantního trhu spočívající v identifikaci alespoň pěti dodavatelů, kteří jsou schopni daný předmět plnění nabídnout a zároveň splnit definovaná kvalifikační kritéria. Uvedené nařízení by však muselo obsahovat výjimku pro případ, kdy zadavatel bude nakupovat statek příliš specifický na to, aby na trhu existovalo pět dodavatelů schopných jeho požadavky splnit.

Výše navrhané nařízení je prozatím v nedohlednu, proto by přednostně měla být řešena situace, kdy zadavatel obdrží nabídku pouze jednoho uchazeče, k čemuž v ČR dochází téměř v jedné pětině zadávacích řízení. Teprve nedávno byla

¹⁸¹ V omezené míře vykonává ÚOHS dohled nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu již dnes. Jeho povinností je však pouze kontrolovat, zda jsou tyto zakázky zadávány v souladu se základními zásadami dle § 6 ZVZ.

zákonem stanovena povinnost zadavatele v takovém případě zrušit zadávací řízení. Dle mého názoru byl tento krok ukvapený, protože skutečnost, že zadavatel obdržel jen jednu nabídku, nemusí nutně znamenat nevhodnost této nabídky. I vzhledem k již vynaloženým nákladům na zadávací řízení považuji za chybu se zmíněné nabídce dále nevěnovat. Proto bych navrhoval do zákona znovu začlenit výslovnou povinnost zadavatele posoudit a zhodnotit i jedinou přijatou nabídku, avšak její přijatelnost a výběr by musely být řádně odůvodněny.

Dalším viditelným problémem českého trhu veřejných zakázek je častá aplikace jednacího řízení bez uveřejnění v porovnání se zeměmi EU. Jelikož by tento druh zadávacího řízení měl být považován až za poslední nevyhnutelnou možnost zadání veřejné zakázky, měli bychom se zamyslet nad změnami, které by přinesly jeho omezení. Nedostatky lze shledat v zákonné úpravě, jež sice obsahuje podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, ale tyto podmínky jsou mnohdy velmi neurčité. Diskutabilní je především možnost zadat veřejnou zakázku bez uveřejnění „v krajně naléhavém případě, který zadavatel svým jednáním nezpůsobil a ani jej nemohl předvídat, a z časových důvodů není možné zadat veřejnou zakázku v jiném druhu zadávacího řízení.“¹⁸² Toto ustanovení si zadavatelé mohou vyložit velmi široce, a proto bych navrhoval jeho zpřísnění nebo úplné vypuštění ze ZVZ. K redukci jednacího řízení bez uveřejnění by mohlo vést rovněž zavedení povinnosti dopředu oznámit dozorovému orgánu plán využití tohoto typu řízení. Při této úvaze jsem se nechal inspirovat Slovenskem, kde podobné opatření vedlo k poklesu aplikace jednacího řízení bez uveřejnění téměř o polovinu.

Při analýze nejčastějších pochybení zadavatelů jsem zjistil, že zcela zřejmým trendem v posledních letech je nárůst počtu případů řešených ÚOHS jako orgánem dohledu nad zadáváním veřejných zakázek. Mezi důvody tohoto zjištění může patřit mimo jiné i fakt, že stále více dodavatelů se snaží zvrátit výsledek výběrového řízení u ÚOHS a získat tak veřejnou zakázku pro sebe. Vzhledem k uvedenému dlouhodobému trendu je potřeba zajistit zvýšení účinnosti a efektivnosti dozoru, k čemuž by mohly dopomoci následující doporučení. Přezkumné řízení se v ČR vyznačuje zejména přílišnou zdlouhavostí, proto by mělo být v první řadě zrychleno. V oblasti předmětu přezkumu se ÚOHS většinou zabývá formálními porušeními zákona a výkladem jeho sporných ustanovení, přičemž ponechává stranou věcný přezkum veřejné zakázky, na který by se měl v budoucnu více zaměřit. Dále je nutné

¹⁸² § 23 odst. 4 písm. b) ZVZ

zajistit predikovatelnost rozhodování ÚOHS a dostatečnou reakci kontrolovaných subjektů (určením zodpovědné osoby, přijmutím nápravného opatření) na udělené pokuty a vydaná rozhodnutí.

Trh veřejných zakázek v ČR trpí také nesprávnou konstrukcí hodnotícího kritéria ekonomická výhodnost nabídky. Často se setkáváme s neschopností zadavatelů vymezit dílčí hodnotící kritéria tak, aby byla jasná, srozumitelná a vyjadřovala svou důležitost pro účel veřejné zakázky. Při hodnocení nabídek se pak stává, že hodnotící komise vybírá nejvhodnější nabídku na základě svých subjektivních pocitů namísto objektivně měřitelných výsledků. Dle mého názoru by mohlo být řešením upřesnění kritéria ekonomické výhodnosti v metodice anebo ve výkladovém stanovisku, neboť jeho současná právní úprava je příliš vágní. Další námět se týká samotného složení hodnotící komise, jejíž zákonnou úpravu považuji za přehnaně benevolentní. Ustanovení § 74 odst. 3 ZVZ říká, že *„je-li to odůvodněno předmětem veřejné zakázky, musí mít hodnotící komise nejméně jednu třetinu členů s příslušnou odborností ve vztahu k předmětu veřejné zakázky.“* Toto ustanovení považuji za nedostatečné a navrhol bych, aby nově byly veškeré činnosti spojené s posouzením a hodnocením nabídek v kompetenci pouze osob splňujících odborné, profesní a etické předpoklady, jako je tomu u jiných povolání (např. u architektů, auditorů apod.).

ZVZ ve svém ustanovení § 77 upravuje institut mimořádně nízké nabídkové ceny, na jehož základě je hodnotící komise povinna posoudit výši nabídkových cen ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Jestliže některá z nabídek mimořádně nízkou cenu obsahuje, musí si hodnotící komise vyžádat od uchazeče písemné zdůvodnění této nízké ceny a pokud se s daným odůvodněním nespokojí, je nucena nabídku vyřadit. V praxi dochází k tomu, že u velkých stavebních zakázek se do zadávacího řízení přihlásí jen dva dodavatelé, kteří nabídnou cenu o mnoho vyšší, než bylo odhadováno v zadávací dokumentaci. Pokud nebudou tito dodavatelé nařčení z nedovolené dohody či nebude nalezena jiná vada v řízení, zadavatel je povinen vybrat jednu z předražených nabídek. Z tohoto důvodu bych doporučil do zákona zahrnout rovněž institut „mimořádně vysoké nabídkové ceny“, jenž by byl postaven na stejném základě jako institut mimořádně nízké ceny.

Česká republika je jedinou zemí v EU, kde úředníci nejsou chráněni před politickými tlaky zákonem o státní službě. Ten znemožňuje, aby politik dosadil do

vedoucí pozice ve veřejné správě úředníka, který poté bude jednat na jeho objednávku. Zákon totiž jasně definuje pravidla pro jmenování a odvolávání úředníků a rovněž vymezuje kompetence politiků a státního aparátu. V praxi se to projevuje tak, že politik rozhoduje o pouhé agendě (např. rozhodne o výstavbě dálnice) a úředník jeho rozhodnutí vykonává (provede výběrové řízení, přidělí finance a stavbu dozoruje). Tímto způsobem dochází ke značnému odpolitizování veřejné správy a navíc je lehce dohledatelná konkrétní osoba nesoucí odpovědnost za proces zadávání veřejných zakázek. Na základě uvedeného nelze než apelovat na urychlené prosazení účinnosti služebního zákona¹⁸³ nebo vydání nového kvalitně zpracovaného zákona o státní službě. Tento zákon by se dle mého názoru mohl stát účinným opatřením v boji proti korupci a taktéž by mohl zajistit lepší nakládání s veřejnými financemi, z důvodu větší kompetentnosti a odbornosti jmenovaných úředníků.

Vzhledem k častým změnám právní úpravy veřejných zakázek a administrativním povinnostem, které z těchto změn pro zadavatele vyplývají, by se centrální orgány měly všemi dostupnými prostředky snažit zadavatelům proces zadávání co nejvíce usnadnit. Zároveň by ze strany centrálních orgánů mělo docházet ke zvyšování informovanosti a vzdělávání zadavatelů, aby tito zadavatelé nepřijímali podhodnocené nabídky, vhodně nastavovali hodnotící kritéria apod. Domnívám se, že ústřední orgány státní správy by požadovaného stavu mohly dosáhnout vydáváním pravidelně aktualizovaného souboru metodických pokynů, jenž by mimo jiné obsahoval popis nejčastějších chyb zadavatelů a návody, jak se těchto pochybení vyvarovat. Kladně lze hodnotit činnost Ministerstva pro místní rozvoj ČR, které určité metodiky z oblasti veřejných zakázek již nějakou dobu vydává. Nezbyvá než doufat, že MMR v nastoleném trendu vytrvá, a do budoucna metodická podpora zadavatelů ještě zesílí.

Na závěr je potřeba konstatovat, že většina navrhovaných řešení je spojena s růstem administrativní náročnosti a transakčních nákladů. Dle mého názoru je však nutné nejprve odstranit všechna slabá místa v zákoně a výsledek v podobě efektivnějšího zadávání veřejných zakázek a úspory veřejných prostředků na sebe nenechá dlouho čekat.

¹⁸³ Tzv. služební zákon byl schválen již v roce 2002, avšak tento zákon doposud nevstoupil v účinnost (právní stav k 28. 3. 2014).

7. ZÁVĚR

Problematika zadávání veřejných zakázek je velmi rozsáhlé téma, které není možné zcela zpracovat a vysvětlit v jedné práci, jež má omezený rozsah. Z uvedeného důvodu tato diplomová práce neposkytuje komplexní pohled na právní úpravu a stav veřejných zakázek v ČR, avšak vymezuje stěžejní právní instituty zákona a vyhodnocuje klíčové trendy v oblasti veřejných zakázek.

V první kapitole diplomové práce bylo nejprve pojednáno o vývoji právní úpravy veřejných zakázek, jež má v historii již dlouhou tradici. Následně se tato kapitola věnovala stručné charakteristice v současnosti účinného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a výčtu jeho nejdůležitějších novelizací. Dále byly vymezeny základní pojmy obsažené v tomto zákoně (veřejná zakázka, zadavatel, dodavatel) a základní zásady veřejného zadávání, které musí být dodržovány všemi subjekty v průběhu každého zadávacího řízení. Kapitola byla zakončena definováním jednotlivých druhů veřejných zakázek, s nimiž se zadavatelé v praxi setkávají.

Kapitola druhá se obecně zabývala zadávacím řízením, tedy závazným procesním postupem zadavatele při zadávání veřejné zakázky, jehož účelem je vybrat nejvhodnějšího dodavatele veřejné zakázky prostřednictvím vytvoření soutěžních podmínek. Na průběh zadávacího řízení od jeho zahájení až po uzavření smlouvy s vybraným uchazečem jsou zákonem kladeny striktní požadavky, které byly v této kapitole blíže formulovány.

Náplní třetí kapitoly poté bylo stručně charakterizovat zákonem definovaných šest druhů zadávacích řízení, jež mohou být zadavatelem využity pro zadání veřejné zakázky, protože nelze všechny zakázky zadat stejným způsobem. Zvláštní pozornost byla v této kapitole věnována jednotlivým krokům, které musí zadavatel v průběhu zvoleného zadávacího řízení učinit, aby nedocházelo k porušení zákona.

Čtvrtá kapitola byla primárně zaměřena na vyhodnocení stavu veřejných zakázek v ČR v posledních několika letech. Bylo zjištěno, že subjekty veřejného sektoru vydávají na veřejné zakázky značnou část svých finančních prostředků (skoro 15 % HDP), avšak téměř 40 % z těchto prostředků je vynakládáno mimo režim zákona. Důležité zjištění se týkalo průměrného počtu podaných nabídek v zadávacích řízeních, neboť hodnota tohoto ukazatele naznačuje poměrně nízkou míru konkurence mezi dodavateli v porovnání s průměrem EU. Dalšími obzvláště

znepokojujícími skutečnostmi na našem trhu veřejných zakázek jsou velký pokles objemu proinvestovaných prostředků ve stavebnictví a nadužívání nejméně transparentního jednacího řízení bez uveřejnění. Ve čtvrté kapitole jsme se rovněž setkali s novým trendem elektronizace veřejných zakázek a problematikou korupce, o níž v souvislosti s veřejnými zakázkami nezdědka slýcháváme. Závěr této kapitoly patřil analýze nejfrekventovanějších pochybení, kterých se zadavatelé dopouštějí podle rozhodovací praxe ÚOHS.

V závěrečné páté kapitole bylo nejdříve poukázáno na některé nedostatky trhu veřejných zakázek, jež vyvstaly v předešlých kapitolách, hlavně pak v kapitole čtvrté. Následně byly přineseny návrhy a doporučení, za pomoci kterých by snad v budoucnu mohlo dojít k efektivnějšímu zadávání veřejných zakázek a především úspoře veřejných prostředků.

Při zpracování diplomové práce jsem čerpal poznatky v první řadě ze zákona o veřejných zakázkách, dostupných monografií a nápomocná mi byla také Metodika zadávání veřejných zakázek vydaná Ministerstvem pro místní rozvoj. Dalšími důležitými zdroji informací se staly elektronické zdroje, a to zejména Informační systém veřejných zakázek a internetová stránka ÚOHS. Domnívám se, že rovněž díky uvedené literatuře a ostatním pramenům se mi podařilo naplnit cíle stanovené v úvodu diplomové práce.

Vzhledem k tomu, že pomocí veřejných zakázek dochází k přerozdělování podstatné části veřejných prostředků, neměla by být tato oblast nikomu lhostejná. Nezbyvá než doufat, že odpovědní lidé budou neustále pracovat na zlepšení nejen zákona, ale též celého prostředí veřejných zakázek, což ve výsledku přinese užitek všem občanům naší republiky.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

I. Monografie

DVOŘÁK, David a Petr SERAFÍN. Veřejné zakázky ve stavebnictví. 2. vyd. Praha: Linde, 2011. 423 s. ISBN 978-80-7201-843-7.

JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 571 s. ISBN 978-80-7179-575-9.

JURČÍK, Radek. *Zadávání veřejných zakázek v praxi*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 209 s. ISBN 80-717-9743-X.

JURČÍK, Radek. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s. ISBN 978-80-7179-222-2.

KRENK, Michal. *Zadávání veřejných zakázek*. 1. vyd. Praha: Galén, 2005. 171 s. ISBN 80-726-2343-5.

KRUTÁK, Tomáš a Lenka KRUTÁKOVÁ. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a příklady*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2013. 639 s. ISBN 978-80-7263-778-2.

OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 219 s. ISBN 978-80-7357-644-8.

OCHRANA, František. *Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek: (ekonomická analýza)*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2008. 154 s. ISBN 978-80-86929-46-0.

CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. 281 s. ISBN 978-807-2018-536.

OCHRANA, František. *Veřejné zakázky*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2004. 173 s. ISBN 80-861-1979-3.

II. Právní předpisy

Zákon č. 137/2006 Sb., *o veřejných zakázkách*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 130/2002 Sb., *o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*.

Nařízení vlády č. 77/2008 Sb., *o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou – Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu*, ve znění pozdějších novelizací.

Zákon č. 143/2001 Sb. *o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 552/1991 Sb., *o státní kontrole*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 320/2001 Sb., *o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

III. Elektronické zdroje

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodika zadávání veřejných zakázek* [online]. MMR, ©2013. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/20abf49b-ac12-4f8f-9eac-5847e8a77d59/Metodika-ZVZ-2013.pdf>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Novela zákona o veřejných zakázkách vychází vstříc zadavatelům i dodavatelům* [online]. MMR, 07.11.2013. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2013/Novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-je-kompromisem>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Důvodová zpráva k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách* [online]. MMR, ©2013. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/f6b8cd21-f4fb-46c4-a074-daca2acac5da/Duvodova-zprava-k-137_2006-Sb

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012* [online]. MMR, ©2013. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/e9520b2c-62ff-47cc-85f4-a493081bf392/Navrh-Vyrocni-zpravy-o-stavu-verejnych-zakazek.pdf>

DENNÍ ZPRAVODAJSTVÍ O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2012* [online]. VZ24CZ, 05.06.2013. Dostupné z: <http://www.vz24.cz/svet-vz24/sloupek-odbornika/vyrocni-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-ceske-republice-za-rok-2012/>

EUROPEAN COMMISSION. *Public procurement in Europe: Cost and effectiveness* [online]. EC, March 2011. Dostupné z: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf

OTIDEA A.S. *Alarmující stav veřejných zakázek: Bude spásou další novela zákona?* [online]. OTIDEA A.S., 23.12.2013. Dostupné z: <http://otidea.cz/otidea.cz/alarmujici-stav-verejnych-zakazek-bude-spasou-dalsi-novela-zakona/>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice* [online]. MMR, ©2012. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/62cceb5e-506d-4b80-a4b6-e9bed59dda2e/III-Vyrocni-zprava-o-stavu-verejnych-zakazek-v-Ce.pdf>

OTIDEA A.S. *Většina českých firem se účastnila zmanipulovaného výběrového řízení* [online]. OTIDEA A.S., 27.11.2013. Dostupné z: <http://otidea.cz/otidea.cz/vetsina-ceskych-firem-se-ucastnila-zmanipulovaneho-vyberoveho-rizeni/>

EKONOM. *Mezinárodní srovnání: Česko patří na špici ve zneužívání veřejných zakázek* [online]. Robert Břešťan, 06.06.2012. Dostupné z: <http://ekonom.ihned.cz/c1-56049140-mezinarodni-srovnani-cesko-patri-na-spici-ve-zneuzivani-verejnych-zakazek>

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE. *Sbírky rozhodnutí* [online]. ÚOHS, ©2012. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti.html>

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ZVZ	Zákon č. 137/2006 Sb., <i>o veřejných zakázkách</i> , ve znění pozdějších předpisů
EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
DPH	Daň z přidané hodnoty
ZOHS	Zákon č. 143/2001 Sb., <i>o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů</i> , ve znění pozdějších předpisů
ISVZ	Informační systém veřejných zakázek
HDP	Hrubý domácí produkt
VZ	Veřejná zakázka
NIPEZ	Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj

SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

Tab. 2.1: Rozdělení veřejných zakázek (str. 17)

Tab. 2.2: Finanční limity platné od 1. 1. 2014 (str. 20)

Tab. 3.1: Podmínky pro použití jednotlivých zadávacích řízení (str. 23)

Tab. 5.1: Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek v letech 2007 – 2012 (str. 56)

Tab. 5.2: Přehled 5 nejvýznamnějších zadavatelů podle objemu zadaných zakázek v letech 2007 – 2013 (str. 60)

Graf 5.1: Vývoj výdajů veřejných a sektorových zadavatelů v letech 2007 – 2012 (str. 58)

Graf 5.2: Vývoj průměrného počtu nabídek v letech 2007 – 2013 (str. 59)

Graf 5.3: Vývoj výdajů na veřejné zakázky podle druhu zakázky v letech 2007 – 2013 (str. 60)

Graf 5.4: Vývoj počtu zadaných veřejných zakázek na stavební práce v letech 2007 – 2013 (str. 62)

Graf 5.5: Struktura zadávacích řízení podle jejich počtu za roky 2007 – 2013 (str. 62)

Graf 5.6: Struktura zadávacích řízení podle jejich hodnoty za roky 2007 – 2013 (str. 63)

PROHLÁŠENÍ O VYUŽITÍ VÝSLEDKŮ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že

- jsem byl seznámen s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečné, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne24.4.2014.....



.....
Bc. Lukáš Zbořil